

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Studies

Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen

German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

The German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) is a multidisciplinary research, consultancy and training institute for Germany's bilateral and for multilateral development co-operation. On the basis of independent research, it acts as consultant to public institutions in Germany and abroad on current issues of co-operation between developed and developing countries. Through its 9-months training course, the German Development Institute prepares German and European University graduates for a career in the field of development policy.

Silke Weinlich ist Politikwissenschaftlerin und seit 2009 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Vorher arbeitete sie am Institut für Interkulturelle und Internationale Studien und im Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ in Bremen. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen die Vereinten Nationen im Bereich Entwicklung und Sicherheit ebenso wie internationale Organisationen und deren Bürokratien.

E-Mail: silke.weinlich@die-gdi.de

Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen

Eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten
gegenüber Reformoptionen

Silke Weinlich

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Forschungs- und
Beratungsprojektes zur Reform der Entwicklungszusammenarbeit
der Vereinten Nationen (VN).

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-88985-491-9

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
 +49 (0)228 94927-0
 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Forschungs- und Beratungsprojektes zur Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen (VN). Sie bietet eine umfassende Analyse der Positionierungen von Industrieländern und Entwicklungsländern in Bezug auf konkrete Reformoptionen für die Umgestaltung der VN-Entwicklungszusammenarbeit und trifft auf dieser Basis Einschätzungen über mögliche künftige Reformperspektiven und -koalitionen.

Die Studie stützt sich stark auf Gespräche mit Mitarbeiter(inne)n der jeweiligen Ländervertretungen bei den Vereinten Nationen in New York, nationaler Ministerien ebenso wie Bediensteten von VN-Organisationen. Daher gilt mein herzlicher Dank allen 54 Interviewpartner(inne)n, deren Unterstützung wesentlich für die Aufarbeitung der Staatenpositionen und die Einschätzung der komplexen Verhandlungsprozesse war. Ebenfalls möchte ich den Mitgliedern des VN-Referats Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), insbesondere Rudolf Fetzer, für uneingeschränkten Zugang zu wichtigen Dokumenten, Einbeziehung in Arbeitsabläufe und geduldige Erläuterungen herzlich danken. In der Vorbereitungs- und Schreibphase habe ich von Gesprächen mit dem Leiter des Projekts (VN-Reform) am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Guido Ashoff, profitieren können, für dessen Unterstützung ich sehr dankbar bin. Profitieren durfte ich auch von kollegialer Unterstützung und kritischen Anregungen von Kolleg(inn)en. Insbesondere gilt mein Dank Stefan Gänzle, Christine Hackenesch, Julia Leininger, Thomas Fues, Gertrud Frankenreiter, Klaus Hüfner, Dagmar Schumacher und Marco Baumann. Nicht zuletzt hat Steffen Stürznickel seine wertvolle Hilfe nicht nur bei der Erstellung von Grafiken und Tabellen geleistet. Markus Weidling aus der Ständigen Vertretung hat mir großzügige und hartnäckige Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit den immer beschäftigten Kolleg(inn)en aus anderen Botschaften und VN-Organisationen gewährt; auch ihm gebührt dafür ein großes Dankeschön.

Bonn, Oktober 2010

Silke Weinlich

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung		1
1	Einleitung	17
2	Charakteristika und Probleme der EZ der VN: Stand der Diskussion	19
2.1	Grundzüge des EZ-Systems der VN	19
2.2	Probleme und Reformbedarf der VN-EZ	25
2.2.1	Externe Reformdimension: Rolle der VN in der globalen EZ-Architektur	25
2.2.2	Interne Reformdimension: Organisation des VN-EZ-Systems	28
3	Profil des VN-Engagements wichtiger Akteure	41
3.1	Finanzielles Engagement	42
3.1.1	Verhalten traditioneller Geberstaaten	42
3.1.2	Verhalten nicht traditioneller Geber	65
3.2	Motive und politisches Engagement	74
3.2.1	Motive für VN-Engagement	74
3.2.2	Verhalten in den Aufsichtsgremien	80
3.2.3	Zwischenfazit	84
4	Reformoptionen für die zukünftige Rolle und Organisation des VN-Systems	86
4.1	Externe Reformdimension: Rolle der VN in der globalen EZ-Architektur	86

4.2	Interne Reformdimension: Organisation des VN-EZ-Systems	90
4.3	Stand der Umsetzung von Reformvorschlägen	97
5	Staatenpositionierung bezüglich Reformoptionen	99
5.1	Externe Reformdimension: Rolle des VN-Systems in der globalen Entwicklungsarchitektur	100
5.2	Interne Reformdimension: Aktuelle Reformschwerpunkte	107
6	Gemeinsame Positionen: Bisherige Ergebnisse und künftige Chancen	118
6.1	Gemeinsame Positionen	118
6.2	Chancen gemeinsamer Positionen zu weitreichenden Reformoptionen	120
7	Schlussfolgerungen für die Bundesregierung	126
	Literaturverzeichnis	139

Abbildungen

Abbildung 1:	Institutionelle Struktur des EZ-Systems der Vereinten Nationen	23
Abbildung 2:	Aufteilung der Gelder für EZ-Aktivitäten an VN-Organisationen (2008: 13,6 Mrd. US\$)	29
Abbildung 3:	Entwicklung der Beiträge für operative VN-Aktivitäten über Zeit	33
Abbildung 4:	<i>Governance</i> -Architektur der VN-EZ	35
Abbildung 5:	Anteil der VN-Kernbeiträge an Gesamt-ODA (Mittelwert 2004–2006)	47
Abbildung 6:	Höhe und Verteilung multilateraler ODA der Geberstaaten (Mittelwert 2004–2006), ohne EU	48
Abbildung 7:	Höhe und Verteilung multilateraler ODA der Geberstaaten (Mittelwert 2004–2006), mit EU	49
Abbildung 8:	Geberländer: <i>Core-/Non-Core</i> -Beiträge für VN-EZ (2008)	54
Abbildung 9:	UNDP: Geberverhalten (2008)	55
Abbildung 10:	Finanzielle Unterstützung für die <i>Delivering as One</i> -Initiative	60
Abbildung 11:	Beiträge an den UNCCF	62
Abbildung 12:	Entwicklungs- und Schwellenländer: <i>Core-/Non-Core</i> -Beiträge für VN-EZ (2008)	70

Tabellen

Tabelle 1:	Industriestaaten: Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2003–2008, in Mio. US\$)	44
Tabelle 2:	Industriestaaten: Beiträge zu den Kernhaushalten 2008 (UNICEF, UNDP und UNHCR)	46
Tabelle 3:	Mehrjahreszusagen für freiwillige Beiträge an VN-Organisationen	51

Tabelle 4:	Zusammensetzung der Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2008)	57
Tabelle 5:	Zusammenfassung: Geberverhalten auf einen Blick	65
Tabelle 6 :	Entwicklungs- und Schwellenländer: Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2003–2008, in Mio. US\$)	66
Tabelle 7:	Nettobeitragszahler an das VN-System (2007 und 2008)	67
Tabelle 8:	Entwicklungs- und Schwellenländer: Beiträge zu den Kernhaushalten 2007 (UNICEF, UNDP und UNHCR)	69
Tabelle 9:	Entwicklungs- und Schwellenländer: <i>Core-</i> und <i>Non-Core</i> -Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2007, in Mio. US\$)	70
Tabelle 10:	Top Ten der selbstunterstützenden Länder (2008)	73
Tabelle 11:	Motive von Industriestaaten und Entwicklungs- und Schwellenländern für das VN-Engagement	75
Tabelle 12:	Externe Reformdimension: Positionen der Mitgliedsstaaten	100
Tabelle 13:	Interne Reformdimension: Positionen der Mitgliedsstaaten	111

Kästen

Kasten 1:	Reforminitiative “ <i>Delivering as One</i> ”	31
Kasten 2:	Wichtige Reformschritte und laufende Vorhaben im Bereich VN-EZ seit 2005	96

Abkürzungsverzeichnis

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CEB	Chief Executives Board for Coordination
DAC	Development Assistance Committee
DaO	Delivering as One
DAW	Division for the Advancement of Women
DESA	Department of Economic and Social Affairs
DOCO	Development Operations Coordination Office
ECOSOC	UN Economic and Social Council
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
G-77	Group of 77
GEF	Global Environment Facility
GS	Generalsekretär
GV	Generalversammlung
HLP	High-Level Panel on System-Wide Coherence
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO	International Labour Organization
INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women
IWF	Internationaler Währungsfonds
LDCs	Least Developed Countries
MDG	Millennium Development Goals
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
MEF	Multilateral Effectiveness Framework
MICs	Middle Income Countries
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network
NAM	Non-Aligned Movement
NRO	Nichtregierungsorganisation

ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSAGI	Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women
QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
SWC	System-Wide Coherence
TCPR	Triennial Comprehensive Policy Review
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UN HABITAT	United Nations Human Settlements Programme
UNCCF	United Nations Common Coordination Fund
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDCF	UN Capital Development Fund
UNDCP	United Nations International Drug Control Programme
UNDG	United Nations Development Group
UNDOCO	United Nations Development Operations Coordination Office
UNDP/BCPR	United Nations Development Programme / Bureau of Crisis Prevention and Recovery
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations Refugee Agency
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNV	UN Volunteers
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization

Zusammenfassung

Die Vereinten Nationen (VN) befinden sich nahezu seit ihrer Gründung in einem Zustand kontinuierlichen Wandels. Im Juli 2010 wurde eine neue Organisation für Frauen und Gendergerechtigkeit, UN WOMEN, gegründet. Außerdem wurden wichtige Beschlüsse zur Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der VN-Organisationen gefasst. Trotz substanzieller Fortschritte reichen erfolgte Reformschritte in den Augen vieler Beobachter(innen) noch nicht aus, um das System der Entwicklungszusammenarbeit der VN ausreichend gut aufzustellen und den globalen entwicklungspolitischen Herausforderungen eine adäquate Antwort zu bieten. Als konkrete Reformhindernisse wurden neben institutionellen Beharrungskräften auch die konträren Positionen der Länder des Nordens und des Südens – d. h. der Industrieländer und Entwicklungs- und Schwellenländer – identifiziert. Obgleich weder die eine noch die andere Akteursgruppe homogen ist, orientieren sich die Mehrzahl der Verhandlungen in den Vereinten Nationen an dieser Konfliktlinie.

Diese Studie untersucht das finanzielle und politische Verhalten ebenso wie die Motive und Präferenzen wichtiger staatlicher Akteure aus der Gruppe der Industrie- und der Entwicklungs- und Schwellenländer in Bezug auf aktuelle Reformvorhaben. Dabei stützt sie sich stark auf Gespräche mit Staatenvertreter(inne)n und Mitarbeiter(inne)n der Vereinten Nationen. Erstens wird analysiert, welche Positionen Staaten in Bezug auf die externe Reformdimension einnehmen, das heißt, hinsichtlich der Stellung und gewünschten Rolle der Vereinten Nationen innerhalb der globalen Entwicklungsarchitektur. Zweitens beleuchtet die Studie, wie sich Staaten in Bezug auf diejenigen Reforminitiativen positionieren, die auf die Kohärenz und Abläufe innerhalb des VN-Systems abzielen. Dies wird im Folgenden als interne Reformdimension verstanden.

Charakteristika und Probleme der VN-EZ

Die Vereinten Nationen sind ein besonderer Akteur in der multilateralen Entwicklungspolitik. VN-Organisationen werden eine Reihe von einzigartigen Qualitäten zugeschrieben: Dank ihrer universellen Mitgliedschaft, ihres breiten Mandats und ihrer Reputation als neutralem

Akteur gelten sie als besonders legitim und glaubwürdig. Entwicklungsländer und Industrienationen können formal gleichberechtigt ihre Anliegen artikulieren. Das macht die VN zu einem globalen Forum, in dem Ideen entwickelt, getestet, ausgetauscht und in weltweit gültige Normen und Standards übersetzt werden können.

An der operativen Arbeit der VN sind 36 Organisationen beteiligt, allerdings stechen vier Organisationen (*United Nations Development Programme* – UNDP, *United Nations Children's Fund* – UNICEF, *World Health Organization* – WHO und WFP – *World Food Programme*) aufgrund ihrer Größe deutlich hervor. VN-Organisationen decken ein sehr breites Aufgabenspektrum ab. Sie arbeiten sowohl operativ im Bereich technischer und finanzieller Zusammenarbeit, als auch im Bereich der Norm- und Standardsetzung und -implementierung. Sie leisten Analyse- und Wissensgenerierungsdienste, entwickeln Alternativkonzepte und ergreifen Partei für besonders benachteiligte Gruppen. Dabei unterscheiden sich Sonderorganisationen wie die *International Labour Organization* (ILO) oder die WHO als eigenständige internationale Organisationen mit Hauptaufgabe im normativen Bereich von Fonds und Programmen wie UNDP oder UNICEF, die der Generalversammlung und dem Generalsekretär unterstehen und deren Hauptaufgabe im Bereich technischer Zusammenarbeit liegt. Dazu kommen zwischenstaatliche Gremien wie der Wirtschafts- und Sozialrat oder die Generalversammlung, die einerseits Steuerungsfunktionen für die operativen Tätigkeiten übernehmen, andererseits als Foren für globale Diskussions- und Meinungsbildungsprozesse und darauf aufbauende Normen- und Standardsetzung dienen.

Einige der Vorzüge der VN haben auch unter jenen neuen Vorzeichen Bestand, die sich durch den Wandel der globalen Architektur der Entwicklungszusammenarbeit ergeben. Vor allem im Bereich operativer entwicklungspolitischer Aktivitäten sehen sich VN-Akteure allerdings zunehmend im Wettbewerb mit anderen staatlichen und nicht staatlichen Entwicklungsakteuren. Trotz vielfältiger Reformen und viel versprechender laufender Reforminitiativen bestehen weiterhin folgende Herausforderungen und Reformbedarf in Bezug auf die externe und die interne Reformdimension:

- Das entwicklungspolitische Profil des VN-System nach wie vor ver schwommen.
- Andere Akteure wie Weltbank oder der Europäischen Union (EU) dringen in Kernbereiche der entwicklungspolitischen Tätigkeiten der VN vor.
- Der Trend zu neuen Finanzierungsmodalitäten wie Budgethilfe wirft Fragen nach dem Nutzen und der Art der Beteiligung von VN-Akteuren auf.
- Das VN-System ist weiterhin fragmentiert. Dies zieht Doppelungen und Probleme bei der Zusammenarbeit nach sich und verhindert die klare Umsetzung systemweiter Prioritäten.
- Die Finanzierung des VN-Systems ist reformbedürftig. Es mangelt an verllässlicher und ungebundener Finanzierung. Mehr als 70 % der Mittel für operative VN-Tätigkeiten werden zweckgebunden vergeben, was den multilateralen Charakter des Systems unterläuft, die Fragmentierung weiter anfacht und die Konkurrenz zwischen den Organisationen verschärft.
- Die formale multilaterale Steuerung des VN-EZ-Systems ist unzureichend. Parallel zu formalen Governance-Strukturen haben sich informelle Mechanismen herausgebildet, die von vielen Gebern für die Verwirklichung ihrer Prioritäten genutzt werden.
- Es bestehen Vorbehalte gegenüber der Effektivität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit der VN. In der Tat scheint im Fall der VN die generelle Skepsis von Gebern gegenüber multilateralen Organisationen besonders stark zu sein.

Profil des VN-Engagements wichtiger Akteure

Finanzielles Engagement

Die Analyse des finanziellen Engagements der Geberstaaten ergibt folgendes Bild. Die nordischen Staaten (Norwegen, Dänemark, Schweden) und andere kleine Staaten (Niederlande, Irland, Schweiz, Belgien) sind vorbildliche und reformfördernde Geber. Mit Ausnahme von Norwegen leisten diese Staaten in absoluten Zahlen allerdings eher geringe Beiträge zum VN-System. Während Norwegen beim UNDP mehr

Kernbeiträge leistet als zweckgebundene Beiträge, ist die Bilanz für das gesamte VN-EZ-System nicht ganz so positiv. Kanada und Großbritannien, deren Verhalten in vielen Aspekten ebenfalls den Reformprozess unterstützt, unterlaufen durch ihren hohen Anteil an zweckgebundenen Mitteln den multilateralen Charakter des VN-Systems. Dieser Vorwurf lässt sich auch gegenüber Japan und den USA formulieren. Obwohl die USA mit Abstand den größten finanziellen Beitrag zu den operativen VN-Tätigkeiten leisten, trägt ihr sonstiges Geberverhalten bislang nur wenig zu einer Überwindung der Fragmentierung des VN-Systems bei. Durch den rasant gestiegenen Anteil an zweckgebundenen Mitteln tragen also viele westliche Geber substantiell zu jenen Kohärenzproblemen bei, denen sie durch institutionelle Veränderungen bekommen wollten. Deutschland positioniert sich weder im positiven noch im negativen Extrem. Allerdings ist zu vermuten, dass durch die verhältnismäßig geringe Höhe der absoluten Beiträge kaum eine strategische Förderung von Reformen erfolgen kann.

Bei den Entwicklungs- und Schwellenländern ist eine analoge Einteilung in „gute“ und „schlechte“ Geber kaum möglich. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die meisten Schwellenländer sich immer noch eher auf der Seite der Empfängerländer von VN-EZ-Mitteln sehen, und kaum substantielle Beiträge leisten. Obwohl Staaten wie China oder Indien bilateral beachtliche Summen für Süd-Süd-Kooperation ausgeben und sich auch innerhalb der VN für dieses Thema engagieren, schlägt sich dieses Engagement nicht in freiwilligen Beiträgen an das VN-System nieder. Schwellen- und Entwicklungsländer leisten kaum Kernbeiträge an die Fonds und Programme und nur geringfügig mehr als ihre Pflichtbeiträge an die Sonderorganisationen. 2007 und 2008 erhielten lediglich Mexiko, Südkorea (beide Mitglieder der *Organisation für Economic Co-operation and Development* – OECD) und Saudi-Arabien weniger Geld durch das VN-System als sie für operative Tätigkeiten selbst beigetragen haben. Werden Beiträge, die Staaten für entwicklungspolitische Aufgaben im eigenen Land an VN-Organisationen zahlen (selbst unterstützende Beiträge), nicht in die Rechnung einbezogen, haben die meisten Staaten ein ausgeglichenes Verhältnis von Kernbeiträgen und zweckgebundenen Beiträgen. Dies bedeutet aber auch, dass das Volumen der nicht für das eigene Land veranschlagten

zweckgebundenen Beiträge nicht besonders hoch ist. Die Praxis der selbstunterstützenden Beiträge, die vor allem in Lateinamerika und bei anderen Ländern mittleren und hohen Einkommens verbreitet ist, macht den größten Beitrag von Entwicklungs- und Schwellenländer für die VN-EZ aus. Diese Form von finanziellem Engagement scheint allerdings ebenfalls eher die Fragmentierung des VN-Systems als dessen Kohärenz zu fördern.

Motive für VN-Engagement und politisches Engagement

Die Analyse der Motive des VN-Engagements von Entwicklungs- und Industriestaaten zeigt, dass Staaten sowohl innerhalb der Gruppe der Industriestaaten als auch innerhalb der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer fundamentale Motive teilen. Allerdings bestehen innerhalb der Gruppen unterschiedlich gewichtete Mixe aus macht- und wertpolitischen bzw. entwicklungspolitischen Motivlagen. Obwohl Industrie- und Entwicklungsländer prinzipiell das Interesse teilen, eine möglichst gute und große Wirkung der EZ der VN auf Länderebene zu erreichen, bestehen fundamentale Gegensätze in den übergeordneten Beweggründen für das Engagement in den Vereinten Nationen. Während Entwicklungs- und Schwellenländer die Ausweitung der Rolle der VN im Bereich Wirtschaft und Finanzen befürworten und das Thema EZ unter dieser Prämisse behandeln, favorisieren Industrieländer die weiterhin marginale Rolle der VN in Wirtschaftsfragen jenseits der Entwicklungspolitik. Wengleich nicht alle Verhandlungen über technische Fragen von diesem Grundkonflikt überlagert werden müssen, können die jeweiligen Verhandlungspositionen in nahezu jedem beliebigen Entscheidungsprozess auf den Nord-Süd-Konflikt zugespitzt werden. Dies lenkt von inhaltlichen Aspekten der Entscheidungen ab.

Die Untersuchung des Staatenverhaltens in den Aufsichtsgremien bestätigt dieses Bild. Dass eine effektivere und effizientere VN-EZ im gemeinsamen Interesse der Industrie- und Entwicklungsländer liegt, scheint offensichtlich. Dennoch tun sich die Mitgliedsstaaten schwer damit, dies im Blick zu behalten. Immer wieder überlagert die Auseinandersetzung darüber, wie die Weltordnung gestaltet und welche Rolle die VN darin spielen sollten, die EZ-Agenda. Dies ist vor allem in der Generalversammlung und im *United Nations Economic and Social*

Council (ECOSOC) der Fall, wo Verhandlungen von beiden Seiten oft als Null-Summen-Spiel aufgefasst werden, bei dem die eine Seite verliert und die andere Seite gewinnt. In der Folge sind beide Seiten eher auf relative Gewinne aus und verlieren mögliche absolute Kooperationsgewinne aus dem Blick. Die Aufsichtsgremien der Fonds- und Programme sind in geringerem Maß von einer derartig polarisierten Dynamik zwischen Nord und Süd beherrscht.

Darüber hinaus ist das politische und finanzielle Verhalten vieler Staaten nicht reformförderlich. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den in den Aufsichtsgremien erhobenen Forderungen nach mehr Kohärenz und Effizienz auf der einen Seite und der Finanzierungspraxis und bilateralen Steuerungsversuchen auf der anderen Seite. So leisten viele Industriestaaten der Fragmentierung des Systems selbst weiter Vorschub, auch wenn sie in den Aufsichtsgremien deren Auswirkungen beklagen. Gleichmaßen bestehen aufseiten der Schwellen- und Entwicklungsländer Diskrepanzen: die Interpretation technischer Fragen im Lichte übergeordneter Weltordnungsfragen behindert die sachadäquate Behandlung von Problemen, von deren Behebung alle gleichermaßen profitieren könnten. Zudem fokussieren Staaten sehr oft auf ihre kurzfristigen nationalen Interessen, was einem langfristig angelegten Umsteuern der Organisationen nicht dienlich ist.

Reformoptionen für die zukünftige Rolle und Organisation des VN-EZ-Systems

Externe Reformdimension: Rolle der VN-EZ in der EZ-Architektur

Viele der Probleme der VN-Entwicklungszusammenarbeit sind lange bekannt und es mangelt nicht an Reformvorschlägen. Aktuelle, fundierte und detaillierte Vorstellungen, welche Rolle die Vereinten Nationen in der weltweiten Entwicklungsarchitektur einnehmen sollen, gibt es allerdings eher wenige. Die hohe „Input“-Legitimität des VN-Systems wird oft zum Ausgangspunkt für Überlegungen zur künftigen Rolle der VN-EZ genommen.

Aufgrund ihres universellen Charakters und überparteilichen Mandats kommt den VN eine besondere Rolle im EZ-System zu.

- Einige Autor(inn)en leiten aus der besonderen Legitimität der Weltorganisation die Notwendigkeit der *Aufwertung der Rolle der VN* ab. Solche Vorschläge beinhalten etwa, den VN eine koordinierende Rolle im weltweiten EZ-System zu geben und ihr Durchsetzungsvermögen gegenüber anderen wichtigen EZ-Akteuren wie den internationalen Finanzinstitutionen oder nationalen Gebern zu verleihen. Diese Positionen werden von Wissenschaftler(inne)n und Nichtregierungsorganisationen auch aus dem Süden vertreten.
- Andere Autor(inn)en aus der großen Legitimität der Vereinten Nationen gegenteilige Schlüsse. Obwohl auch sie den VN nicht ihre wichtige Rolle im Bereich der Normen- und Standardsetzung nehmen wollen, plädieren sie für *Rationalisierung der operativen Tätigkeiten und eine Beschränkung der Rolle der VN* auf jene Bereiche, in denen sie ihre Vorteile am besten ausspielen kann. Diese Forderungen sind allerdings kein Bestandteil des wissenschaftlichen Diskurses. Vielmehr werden sie in internen Papieren und Weißbüchern von Geberstaaten erhoben. Gemäß diesen Überlegungen sollen sich die VN z. B. stärker auf Nischenbereiche konzentrieren, in denen sie besser als andere, als weniger legitim und neutral wahrgenommene Akteure agieren können.

Interne Reformdimension: Organisation des VN-EZ Systems

Der Weltgipfel 2005 und die Arbeit der Hochrangigen Expertengruppe für systemweite Kohärenz (HLP) 2006 bildeten einen Kristallisationspunkt für Überlegungen, welche institutionellen Veränderungen zur Verbesserung der Kohärenz des VN-Systems durchgeführt werden sollten. Viele der 2005/2006 entstandenen Optionenpapiere stellen die institutionellen Umstrukturierungen in den Vordergrund. Alle Vorschläge einte dabei das Anliegen, durch eine stärkere Zentralisierung die Fragmentierung des Systems zu überwinden und die Vielfalt von Organisationen und Funktionen im VN-System stärker zu rationalisieren.

- Ein prominenter Vorschlag bestand in der Einrichtung von drei integrierten Säulen für Entwicklung, Umwelt, und Nothilfe. Wie stark die Entwicklungssäule dabei integriert sein sollte, variierte. Während einige empfahlen, alle Organisationen in einer einzigen VN-EZ-

Organisation aufgehen zu lassen, überlegten andere, nur ausgewählte Organisationen zu verschmelzen. Außerdem gab es die Idee einer eher losen Gruppierung.

- Außerdem wurden diverse Vorschläge unterbreitet, wie VN-Organisationen vor Ort einheitlicher auftreten könnten. Diese umfassten etwa vereinheitlichte administrative Verfahren, ein(e)n einzigen VN-Repräsentanten oder VN-Repräsentantin, verbesserte Abstimmungsverfahren und -gremien, einheitliche Länderprogramme oder einheitliche Finanzierungsmechanismen.

Staatenpositionierung bezüglich externer und interner Reformoptionen

Die Positionierung der untersuchten Staaten hinsichtlich der externen und internen Reformdimensionen der VN-EZ ist stark durch die Erfahrungen der letzten vier Jahre geprägt. Angestoßen vom Bericht der Expertengruppe verhandelte die Generalversammlung über die Reform der VN-EZ. Entwicklungsländer waren in der Debatte von vornherein eher reaktiv und haben die Reformagenda als aufgezwungen und vom Westen dominiert wahrgenommen. Viele der von den Gebern entwickelten Visionen wurden von Entwicklungsländern mit viel Argwohn und Kritik bedacht. Die Position der G-77/NAM (Non-Aligned Movement) orientiert sich in den Verhandlungen eher an der Verteidigung des breiten Zuständigkeitsbereichs der VN und der Bewahrung des aktuellen Systems. Die Staatenverhandlungen sind momentan vor allem auf die inkrementelle Verbesserung der operativen EZ-Aktivitäten ausgerichtet. Fundamentale Reformvorschläge wie die institutionelle Neugestaltung sind aufgrund der mangelnden Konsensfähigkeit zurzeit nicht mehr in der Diskussion.

- *Aufwertung der Rolle der VN.* Keiner der untersuchten westlichen Staaten möchte die Vereinten Nationen in naher oder ferner Zukunft zu einem schlagkräftigen Koordinierungsforum für andere EZ-Akteure aufwerten. In den Augen der Entwicklungsländer hingegen sollten die VN eine deutliche Aufwertung im Bereich der Entwicklungspolitik erfahren. Diese würde erfolgen, wenn die Organisation zuverlässig mit jenen Mitteln ausgestattet würde, die sie für die Erfüllung ihrer breiten Mandate benötigt. Auch sollten die VN ihre

koordinierende Rolle weitaus stärker wahrnehmen, insbesondere in Bezug auf die internationalen Finanzinstitutionen, aber auch hinsichtlich der Welthandelsorganisation.

- *Fokussierung der VN-EZ.* Auch bei der Frage der Konzentration auf bestimmte Themen besteht ein Konflikt zwischen Industriestaaten und Entwicklungs- und Schwellenländern. Während einige westliche Geber stark für eine thematische Fokussierung (etwa fragile Staaten, Klima) plädieren, bedeutet eine solche Konzentration auf Nischenthemen aus der Perspektive von Entwicklungs- und Schwellenländern eine weitere Marginalisierung der VN. Sie würde möglicherweise Industrieländern einen willkommenen Vorwand bieten, die Gelder für VN-EZ zu kürzen.
- Der Nord-Süd-Konflikt ist weniger offensichtlich in Bezug auf eine *gemeinte Präsenz von VN-Organisationen in Programmländern*. Alle westlichen Geberstaaten unterstützen diese Idee, die in Form der *Delivering as One* (DaO)-Initiative in einigen Ländern bereits umgesetzt wird. Lediglich die USA und Japan verhalten sich eher abwartend. Viele kleinere Entwicklungsländer stehen der Idee ebenfalls positiv gegenüber, da sie sich gesenkte Transaktionskosten erhoffen. Viele Schwellenländer, großflächige Staaten und ideologisch motivierte Staaten hingegen lehnen die einheitliche Länderpräsenz für sich ab. Sie sind darum bemüht, die Etablierung eines solchen systemübergreifenden Modells zu verhindern.
- In anderen Reformbereichen – *Governance, Finanzierung und Harmonisierung von Verwaltungsvorschriften* – bestehen ebenfalls unterschiedliche Positionen zwischen Industriestaaten und Entwicklungs- und Schwellenländern.

Gemeinsame Positionen: Bisherige Ergebnisse und künftige Chancen

Der Grundkonflikt zwischen „Nord“ und „Süd“ schränkt nach wie vor die thematischen Koalitionen ein, die zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten gebildet werden können. Auf Hauptquartierebene erschweren die fundamental unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle der Vereinten Nationen im Bereich Wirtschaft und Finanzen den Reformprozess im Bereich der operativen Aktivitäten nachhaltig. Was

aus westlicher Perspektive oft als „Politisierung“ vermeintlich technischer Fragen wahrgenommen wird, ist aus der Perspektive vieler Entwicklungsländer die legitime Forderung nach der Stärkung der einzigen multilateralen Organisation, in der sie ihre Interessen gleichberechtigt artikulieren können. Aus dieser Perspektive dienen Reformen zur Stärkung der operativen Aktivitäten der VN dazu, die Rolle der VN (und mithin das Mitspracherecht von Entwicklungs- und Schwellenländern) in Wirtschafts- und Finanzfragen weiter einzuschränken. Auch wenn nicht alle Entwicklungsländer die oft polarisierende Rhetorik der G-77-Meinungsführer in Bezug auf Sachfragen teilen, garantiert eine gewisse „Linientreue“, dass ihre Interessen in anderen VN-Foren geschützt werden. Zudem sind kleinere Entwicklungsländer, die von der Reform der VN-EZ-Aktivitäten auf Länderebene stark profitieren können, nur eingeschränkt in der Lage, ihre Interesse in New Yorker Gremien zu artikulieren und gegenüber Schwellenländern oder radikalen Verfechtern einer anderen Weltordnung durchzusetzen. Dies liegt einerseits an Kapazitätsfragen, andererseits an der besonderen Dynamik, die viele der New Yorker VN-Gremien dominiert.

Die Aussichten für eine erfolgreiche fundamentale Restrukturierung des VN-Systems, wie sie 2005/2006 noch verfochten wurde, sind demnach als gering einzuschätzen. Gleichzeitig besteht viel Potenzial für den eher inkrementellen Reformprozess, der über bereits bestehende Aufsichtsgremien und Mechanismen vorangetrieben werden kann. Seit 2006 haben Industrie- und Entwicklungsländer sich auf eine Reformagenda verständigen können. Bislang konnten drei Resolutionen im Konsens verabschiedet werden, von denen die letzte vom Juli 2010 bereits weitgehende Reformentscheidungen gefällt hat: Vier frauen- und genderpolitische Institutionen wurden zu einer neuen Organisation, UN WOMEN, zusammengelegt, um durch die Bündelung der Ressourcen und Kapazitäten eine größere Sichtbarkeit und Durchsetzungsfähigkeit zu erzielen. Auch in anderen Reformbereichen wurden wichtige Entscheidungen gefällt. Damit ist die Reformagenda allerdings noch nicht abgearbeitet. Die DaO-Initiative, bei der die operative Arbeit des VN-System in einer steigenden Anzahl von Programmländern mit einem gemeinsamen Programm, einem gemeinsamen Budgetrahmen, unter einer Leitung und in einem Büro organisiert wird, bietet

in den kommenden Monaten eine wichtige Gelegenheit, das VN-EZ-System von der Länderebene aus umzusteuern. Daraus könnte mittelfristig auch die Möglichkeit für fundamentalere Reformschritte erwachsen.

Schlussfolgerungen für die Bundesregierung

Die erfolgreiche Reform der VN-EZ liegt im nationalen Eigeninteresse Deutschlands. Sie ist erstens unter entwicklungspolitischen Vorzeichen notwendig. Die VN müssen über leistungsfähige EZ-Strukturen verfügen, damit sie wirkungsvoll zur Antwort auf die globalen entwicklungspolitischen Herausforderungen beitragen können, die durch nationale Anstrengungen alleine nicht zu bewältigen sind. Sie ist zweitens notwendig, weil damit die VN mittelbar als Forum der Weltpolitik und als Grundpfeiler der *Global Governance*-Architektur gestärkt werden. Die Vereinten Nationen bleiben auch in Zeiten der G-20 ein unverzichtbares Forum zur Konsens- und Entscheidungsfindung für drängende globale Herausforderungen. Drittens ist sie notwendig, damit die VN in andern Politikfeldern (Menschenrechte, Friedenssicherung und -konsolidierung, Mediation) erfolgreich tätig sein können.

Die Bundesregierung bekennt sich im Koalitionsvertrag von 2009 zur Stärkung der VN und kündigt ihren Einsatz für eine umfassende Reform an. Dieser Einsatz sollte sich nicht auf die Reform des Sicherheitsrats beschränken, sondern durch ein stärkeres Engagement bei der VN-EZ und deren Reform zum Ausdruck gebracht werden. Deutschland ist aber momentan in vielen Bereichen eher ein Mitläufer im Reformprozess, als dass es aktiv dessen Richtung mitbestimmt. Damit die Reformen der VN-EZ auch von deutscher Seite stärker vorangebracht werden, werden folgende Empfehlungen formuliert:

1. Beiträge steigern, um Gestaltungsspielraum zu erhalten und auszubauen
- Die Bundesregierung will sich für stärkere Effektivität und Effizienz multilateraler Organisationen einsetzen. Der deutsche Gestaltungsspielraum in den VN wird durch die im internationalen Vergleich sehr geringe Höhe der freiwilligen deutschen Beiträge eingeschränkt. Die Glaubwürdigkeit und das Gewicht, mit dem Deutschland seine Anlie-

gen in den EZ-Aufsichtsgremien, aber auch in anderen VN-Foren artikulieren kann, werden durch die relativ geringe Beitragshöhe geschwächt. Daher ist eine Anhebung der deutschen Leistungen für die VN-EZ auf das vor einigen Jahren übliche Niveau nötig, mit der Perspektive, zusätzliche Mittel für Reformprioritäten bereitzustellen. Nur so kann strategisch der Reformprozess einzelner Organisationen unterstützt und mehr Einfluss für größere Effektivität und Effizienz genommen werden.

- Die Aufteilung zwischen bi- und multilateralen Geldern sollte in der Regierung und im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages neu diskutiert und definiert werden. Dies ist nicht nur unter VN-Gesichtspunkten zu empfehlen. Auch die Umsetzung der aus der Paris- und Accra-Agenda resultierenden Vorgaben für eine stärkere Arbeitsteilung und thematische Konzentration könnte von einem stärkeren multilateralen Engagement profitieren. Hier ist allerdings einiger politischer Widerstand zu erwarten, um so mehr, da es nach wie vor an Daten mangelt, die gängige Vorurteile gegenüber multilateraler Entwicklungszusammenarbeit widerlegen könnten.
- Zudem ist zu prüfen, ob an der Ablehnung der mehrjährigen Beiträge für VN-Organisationen weiter festgehalten werden kann. Es gibt keine haushaltsrechtliche Grundlage, die der Bundesrepublik Deutschland verbieten würde, sich gegenüber VN-Organisationen freiwillig auf mehrjährige Beiträge festzulegen. Stattdessen ist es eine politische Entscheidung, die die deutsche Forderung nach mehr Effektivität und Effizienz des VN-System unterminiert. Die Ablehnung, VN-Organisationen Beiträge über mehrere Jahre zuzusagen, stößt außerdem auf Unverständnis bei den EU-Partnern und anderen gleich gesinnten Gebern und wirkt sich negativ auf den deutschen Gestaltungsspielraum aus.

2. Den *Delivering as One*-Prozess unterstützen, um das Reform-Momentum zu nutzen

- Um die Erfolgsaussichten des DaO-Prozesses zu steigern, sollte die Bundesregierung weiterhin politische Unterstützung gemeinsam mit EU-Partnern und gleich gesinnten Gebern gewähren.

- Dies schließt konstruktive Unterstützung für die Einrichtung eines Mechanismus zur Annahme Gemeinsamer Länderprogramme ebenso ein wie gemeinsame unterstützende Statements in Generalversammlung, ECOSOC oder den Aufsichtsräten. Auch der deutsche Beitrag zum *United Nations Common Coordination Fund* (UNCCF) sollte beibehalten werden.
 - Solange deutsche Beiträge an die Kernhaushalte der VN-Organisationen vergleichsweise gering ausfallen, sollte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) davon absehen, multilaterale Mittel zweckgebunden für Länderfonds zur Verfügung zu stellen. Möglicher finanzieller multilateraler Spielraum sollte zur Steigerung der Kernhaushalte genutzt werden.
 - Das BMZ sollte prüfen, ob bilaterale Mittel für die jeweiligen Länderfonds zur Verfügung gestellt werden könnten.
 - Wenn sich kleinere Gelegenheiten zur sichtbaren politischen und finanziellen Unterstützung des DaO-Prozesses bieten, sollten diese genutzt werden.
3. Den DaO-Prozess kritisch begleiten, um die Vorzüge des VN-Systems zu bewahren und zu stärken
- Trotz der strategischen Bedeutung und der grundsätzlich positiven ersten Berichte aus den Pilotländern muss der DaO-Prozess kritisch begleitet werden. Es ist notwendig, zu überprüfen, ob die aktuellen Entwicklungen damit vereinbar sind, wie nach deutschen Vorstellungen die EZ der VN mittel- und langfristig umgestaltet werden soll.
 - Die Bundesregierung könnte im Utstein-Kreis einen informellen Workshop zur kritischen Bestandsaufnahme des Gesamtreformprozesses initiieren. Fünf Jahre nach dem Weltgipfel, aus dem der Anstoß für die derzeitige Reformrunde hervorging, sollte sich die Utstein-Gruppe/der G-13-Kreis darüber austauschen, was von den ursprünglichen Erwartungen umgesetzt wurde, und inwiefern der inkrementelle Reformprozess konform ist mit den Ideen, die 2005 und 2006 entwickelt worden sind.

4. Proaktive Positionierung zur Finanzierungspraxis, um nicht anderen das Feld zu überlassen

- Wie die VN-EZ finanziert wird, ist die Schlüsselfrage, aus deren Beantwortung sich viele Konsequenzen für die anderen Reformbereiche ergeben. Der derzeitige fragmentierte, unvorhersehbare und angebotsorientierte Charakter bedingt zu einem erheblichen Teil jene Probleme, die durch institutionelle und technisch-administrative Veränderungen behoben werden sollen. Dadurch werden den Erfolgen dieser Reformbestrebungen enge Grenzen gesetzt.
- Die Bundesregierung sollte sich konstruktiv mit anderen Staaten darum bemühen, ein Modell zu finden, mit dem die nachhaltige Finanzierung des EZ-Systems der VN gesichert werden kann.
- Bei der Formulierung der eigenen Position in Bezug auf das „*Critical Mass*“-Konzept oder ähnliche Vorschläge sollte nicht die Bewahrung der eigenen Finanzierungspraxis gegenüber den Vereinten Nationen im Vordergrund stehen.
- Es sollte intern eine inhaltliche Diskussion geführt werden, die mit einer Debatte über multilaterale EZ generell und ebenso über globale Ordnungspolitik verknüpft werden sollte. Nicht zuletzt geht es bei der Finanzierung des VN-Systems auch darum, wie die Bundesregierung in Zukunft den Schutz und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (Klimastabilität, Umwelt, Frieden, Gesundheit, Gerechtigkeit, Sicherheit) sicherstellen möchte.
- Die Diskussion zum Konzept der „Kritischen Masse“ wird in verschiedenen Aufsichtsgremien geführt werden, für die unterschiedliche Ministerien die Federführung haben. Hier ist eine Absprache zwischen den Ressorts dringend erforderlich. Ein wichtiger Ort könnten dafür die Treffen zur Ressortkoordinierung zu VN-Reformfragen sein, die regelmäßig fortgeführt werden sollten.
- Die Gruppe der Utstein-Staaten sollte als Diskussionspartner ebenfalls genutzt werden.

- Aus diesen Diskussionen im Kreis der Gleichgesinnten könnte eine “*Group of Friends*” in New York entstehen, an der auch interessierte Schwellenländer und andere VN-Mitglieder teilnehmen könnten.
5. Das Evaluierungssystem und die Ergebnisorientierung der VN-EZ stärken
- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass das einzuführende systemweite VN-Evaluierungssystem so aufgestellt sein wird, dass es seine Tätigkeiten auch ausführen kann. Dazu gehört eine sinnvolle institutionelle Einordnung, aber auch eine angemessene finanzielle Ausstattung.
 - Deutschland ist Mitglied im *Multilateral Performance Assessment Network* (MOPAN), das jährliche Untersuchungen ausgewählter multilateraler Organisationen anstellt. Das BMZ sollte die eigene Expertise im Bereich multilateraler Evaluierungen weiter ausbauen und sich an der Fortentwicklung des MOPAN-Instrumentariums beteiligen.
6. Neue Reformkoalitionen eingehen, um Reform der VN-EZ voranzutreiben
- Der Schulterschluss zwischen Industriestaaten und einigen Pilotländern hat in den Aufsichtsgremien zu einer neuen Dynamik geführt. Auch Deutschland sollte sich an der Koalitionsbildung mit den Pilotländern oder anderen kleineren Entwicklungsländern beteiligen, die von der Reform des Systems auf Länderebene profitieren werden.
 - Für eine Koalitionsbildung kommt nicht nur das New Yorker Parkett in Frage. Auch auf Länderebene, z. B. in bilateralen Konsultationen mit Regierungen von Entwicklungsländern, aber auch in Geberrunden sollte VN-EZ-Reform stärker zum Thema gemacht werden. Das Thema könnte auch am Rande der *Working Party on Aid Effectiveness* der OECD angesprochen werden. Die in diesem Gremium beteiligten Staatenvertreter aus Entwicklungs- und Schwellenländer beteiligen sich dort konstruktiv an Wirksamkeitsdiskussionen, die sie teilweise in New Yorker Foren ablehnen.

- Weitere mögliche Koalitionspartner stellen die nicht westlichen G-20-Staaten dar, die ihre Rolle in den VN-EZ größtenteils noch suchen. Einige von ihnen könnten Brückenfunktionen ausüben, um den sich perpetuierenden Grundkonflikt in der Generalversammlung oder im ECOSOC an einigen Stellen zu durchbrechen. Auch dafür wäre es nötig, der VN-Reform innerhalb der Bundesregierung einen höheren Stellenwert einzuräumen und das Thema auch in Foren wie der G-20 oder im bilateralen Austausch zu thematisieren.

1 Einleitung

Die Vereinten Nationen befinden sich nahezu seit ihrer Gründung in einem Zustand kontinuierlichen Wandels. Im Wirtschafts- und Sozialbereich gab es wenige groß angelegte, erfolgreiche Reformvorhaben, dafür aber inkrementelle Anpassungen an gewandelte politische, ökonomische und soziale Gegebenheiten. Dies führte u. a. zu einem vielerorts beklagten institutionellen Wildwuchs und zu überlappenden Aufgabenbereichen der zahlreichen Unter- und Sonderorganisationen und Programme, mit negativen Konsequenzen für Empfänger- wie Geberländer. Diesen Problemen wird vor allem in den letzten beiden Dekaden verstärkt mit Reformvorschlägen und Reformen begegnet.

Trotz substanzieller Fortschritte reichen erfolgte Reformschritte, die die Kohärenz, Koordination und Effizienz des VN-Systems steigern sollen, in den Augen vieler Beobachter(innen) noch nicht aus, um das System der Entwicklungszusammenarbeit der VN ausreichend gut aufzustellen und den globalen entwicklungspolitischen Herausforderungen eine adäquate Antwort zu bieten. Der Reformdruck ist in der letzten Dekade stark angestiegen. Die sich im Wandel befindliche Geberlandschaft, der steigende Effizienz- und Effektivitätsdruck, die zunehmende Zweckbindung von Beiträgen, die Übernahme von originär der VN zugeordneten Aufgaben durch andere internationale Organisationen, Herausforderungen wie der globale Klimawandel und nicht zuletzt die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zählen zu den Phänomenen, die eine tief greifende Reform der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen noch dringlicher machen. Der aktuelle Trend zu mehr Arbeitsteilung erfordert auch vom VN-System ein klareres Profil zu entwickeln, um die eigene Rolle und den eigenen Mehrwert für Partner- wie Geberländer besser ersichtlich zu machen.

Als konkrete Reformhindernisse wurden neben institutionellen Beharrungskräften auch die konträren Positionen der Länder des Nordens und des Südens – d. h. der Industrieländer und Entwicklungs- und Schwellenländer – identifiziert. Obgleich weder die eine noch die andere Akteursgruppe homogen ist, orientieren sich die Mehrzahl der Verhandlungen in den Vereinten Nationen an dieser Konfliktlinie (Malone / Hagman 2002). Dabei entfaltet der traditionelle Nord-Süd-Konflikt seine Wirkung in der Organisation nicht nur durch potenziell im Widerspruch zueinander stehende Politikprä-

ferenzen der jeweiligen Staatengruppierungen. Beobachter(innen) merken an, dass zwischenstaatlichen Verhandlungen oftmals durch konfliktverschärfende Dynamiken blockiert werden, die die Interessendivergenzen instrumentalisieren.

Wie können konsensfähige Reformoptionen für die Entwicklungszusammenarbeit unter dem Dach der Vereinten Nationen aussehen, und welche Wege müssten beschritten werden, um die Reformen zum Erfolg zu führen? Um Antworten auf diese Frage zu skizzieren, werden das finanzielle und politische Verhalten und die Motive und Präferenzen der wichtigsten staatlichen Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen untersucht. Einerseits stehen die Staaten des Nordens im Mittelpunkt, d. h. jene Industrienationen, die gemeinsam für den Großteil der finanziellen Kosten der VN-Entwicklungszusammenarbeit aufkommen. Diese Gruppe umfasst die 27 Staaten der Europäischen Union (EU), die sich in Bezug auf Wirtschafts- und Sozialfragen in der Regel gut abstimmen. Auch Nicht-EU-Mitglieder wie die Schweiz und Norwegen gehören dazu und vertreten oft verwandte Positionen, ähnlich wie Kanada, Australien und Neuseeland. Die USA und Japan sind ebenfalls Teil der Gruppe der Industrieländer, vertreten aber oft eigenständige Positionen. Andererseits werden die Positionen der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer untersucht, die eine deutlich höhere Anzahl von Staaten umfasst. Die Gruppe der 77 (G-77), in der sich die Entwicklungsländer in den VN zusammengeschlossen haben um ihre wirtschaftlichen und sozialen Belange besser vertreten zu können, hat mittlerweile 130 Mitglieder. China ist mit den G-77 assoziiert, ebenso wie mit der Bewegung der blockfreien Staaten (NAM), die als politische Interessensvertretung mittlerweile 113 Staaten umfasst. Es besteht eine starke Überschneidung in der Mitgliedschaft von G-77 und NAM.

Zwei Reformdimensionen stehen im Mittelpunkt der Analyse:

1. Erstens wird in der Studie analysiert, welche Positionen Staaten in Bezug auf die externe Reformdimension einnehmen, das heißt hinsichtlich der Stellung und gewünschten Rolle der Vereinten Nationen innerhalb der globalen Entwicklungsarchitektur. Dies beinhaltet beispielsweise Vorstellungen über eine globale Arbeitsteilung zwischen EU, Weltbank und VN-Organisationen. Letztendlich geht es hier auch um die Frage, welche Facetten des bisher eher amorphen Profils der

Vereinten Nationen gestärkt, und welche gegebenenfalls aufgegeben werden sollen.

2. Zweitens beleuchtet die Studie, wie sich Staaten in Bezug auf diejenigen Reforminitiativen positionieren, die auf die Kohärenz und Abläufe innerhalb des VN-Systems abzielen, was im Folgenden als interne Reformdimension verstanden wird. Hier steht der aktuell laufende Reformprozess im Mittelpunkt, der durch den 2006 veröffentlichten Bericht der „Hochrangigen Expertengruppe für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt“ (im Folgenden: Hochrangige Experten-Gruppe) eine Intensivierung erfahren hat.

Die Studie ist folgendermaßen aufgebaut. Kapitel zwei gibt eine kurze Einführung in die aktuellen Probleme und den Reformbedarf des VN-EZ-Systems. Kapitel drei begründet die Auswahl der wichtigsten Akteure aus der Gruppe der westlichen Staaten und der Entwicklungsländer und erläutert deren VN-Profil auf der Basis ihres finanziellen und politischen Engagements. Kapitel vier gibt einen Überblick über die aktuellen Reformdiskussionen und -prozesse bezüglich der externen und internen Reformdimension des VN-EZ-Systems. Kapitel fünf beleuchtet auf der Basis von offiziellen Dokumenten, Interviews mit Entscheidungsträger(inne)n und Prozessbeteiligten die Positionen der jeweiligen Länder/Ländergruppen zu aktuellen Reformoptionen. In Kapitel sechs werden diese Befunde diskutiert und Chancen und Möglichkeiten für gemeinsame Positionen in Bezug auf weiterreichende Reformoptionen erörtert. Kapitel sieben enthält abschließend Schlussfolgerungen für die Bundesregierung.

2 Charakteristika und Probleme der EZ der VN: Stand der Diskussion

2.1 Grundzüge des EZ-Systems der VN

Die Vereinten Nationen sind ein besonderer Akteur in der multilateralen Entwicklungspolitik. Ihnen werden eine Reihe von einzigartigen Qualitäten zugeschrieben: Durch ihre universelle Mitgliedschaft, ihr breites Mandat und ihre Reputation als neutraler Akteur ist die Weltorganisation mit einer besonderen Legitimität und Glaubwürdigkeit ausgestattet. Entwicklungsländer und

Industrienationen können formal gleichberechtigt ihre Anliegen artikulieren. Das macht die VN zu einem globalen Forum, in dem Ideen entwickelt, ausgetauscht, getestet und in weltweit gültige Normen und Standards übersetzt werden können. Als prägnantes Beispiel für von den VN gesetzte Normen und Standards gelten die Millenniumserklärung und die daraus abgeleiteten Millenniumsentwicklungsziele, die Beschlüsse der Weltkonferenzen für nachhaltige Entwicklung (2002) und für Entwicklungsfinanzierung (2002, 2008), aber auch Normen im Bereich des Menschen- und Arbeitsrechts oder der Geschlechtergerechtigkeit. Dem VN-System wird eine herausragende Bedeutung für Etablierung und Akzeptanz universeller Menschenrechtsnormen zugeschrieben (Jolly / Emmerij / Weiss 2009).

Die VN-Organisationen decken ein breites operatives Aufgabenspektrum ab. Ihr Hauptauftrag liegt in der beratenden Unterstützung von Regierungen beim Aufbau einheimischer Kapazitäten. Sie engagieren sich auch darüber hinaus entlang thematischer Schwerpunkte (z. B. HIV / Aids, reproduktive Gesundheit) oder bestimmter Zielgruppen (z. B. Kinder, Flüchtlinge) mit vielfältigen Aktivitäten. In den letzten Jahrzehnten hat die Bedeutung von Menschenrechten, guter Regierungsführung oder Umweltstandards stark zugenommen. Auch an Schnittstellen zum Kernbereich der Entwicklungszusammenarbeit – wie z. B. bei der Anpassung an den globalen Klimawandel oder in der Friedenskonsolidierung – sind die Vereinten Nationen aktiv. Als ein bevorzugter Partner für Entwicklungsländer mit nahezu weltweiter Präsenz können sie sich in sensiblen Politikfeldern und in „schwierigen“ Ländern engagieren. Die Unterstützung durch die VN-Organisationen erfolgt ohne Konditionalitäten. Als Trumpf des VN-Systems gilt darüber hinaus die enge Abstimmung mit den Partnerländern.

Neben ihrer Funktion als Forum, Norm- und Standardsetzer und operativem Akteur sammeln, systematisieren und analysieren die VN Informationen und Wissen zu entwicklungspolitischen Fragen. Nicht zuletzt auf dieser Basis begleiten sie prüfend die Umsetzung der global vereinbarten Normen und Standards und werben für deren Einhaltung. Darüber hinaus beanspruchen die VN die Rolle als Anwalt für die Interessen der Ärmsten der Armen und anderer benachteiligter Gruppen. Dies tun sie nicht zuletzt durch inhaltlich-konzeptionelle Beiträge zu globalen entwicklungspolitischen Diskursen, die um Alternativkonzepte bereichert werden. Zu den prominenteren Beispielen zählen die Studie des Kinderhilfswerks „Anpassung mit Menschlichem Gesicht“, die Arbeit des Entwicklungsfonds für die Frau

zu *Gender Economics*, die Studien der Internationalen Arbeitsorganisation zu den sozialen Auswirkungen der Globalisierung, und nicht zuletzt die Berichte zur Menschlichen Entwicklung des Entwicklungsprogramms (Jolly et al. 2004; Jolly / Emmerij / Weiss 2009).

Man könnte argumentieren, dass diese Vielfalt von Tätigkeiten und die Breite des Aufgabenspektrums eine komplexe Organisationsstruktur erfordern. Diese Vorgabe erfüllen die Vereinten Nationen über alle Maße. Auch wenn rund zwei Drittel der Ausgaben für operative Tätigkeiten von allein fünf Organisationen getätigt werden, sind insgesamt 33 Organisationen Mitglied in der *United Nations Development Group* (UNDG), dem Koordinierungsforum für im EZ-Bereich tätige VN-Akteure. Zu den wichtigsten und bekanntesten Fonds und -Programmen zählen das VN-Entwicklungsprogramm UNDP, der VN-Bevölkerungsfonds UNFPA, das VN-Kinderhilfswerk UNICEF und das VN-Welternährungsprogramm WFP. Fonds und Programme sind, juristisch betrachtet, Nebenorgane der Generalversammlung und werden von der Generalversammlung durch die Wahl von zwischenstaatlichen Exekutivräten gesteuert, in denen Mitgliedsstaaten nach dem üblichen Regionalproporz vertreten sind.¹ Ihre Hauptaufgabe liegt in der operativen Durchführung von entwicklungspolitischen Vorhaben, wenngleich viele mittlerweile auch normative Aufgaben übernommen haben.²

Entwicklungspolitisch wichtige Sonderorganisationen sind etwa die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (*Food and Agriculture Organization* – FAO) oder die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Die Weltbankgruppe besitzt einen Sonderstatus. Sie ist Mitglied des VN-Systems, besitzt aber eigenständige *Governance*-

1 Fonds und Programme sind keine internationalen Organisationen im eigentlichen Sinne, da sie formal der Generalversammlung unterstellt sind. Der besseren Lesbarkeit halber wird im Folgenden der Überbegriff VN-Organisationen aber sowohl für Fonds und Programme als auch für Sonderorganisationen verwendet.

2 Der Begriff normativ steht hier und im Folgenden für Funktionen, die mit der Erarbeitung von Normen, Regeln und Standards zusammenhängen, die für alle VN-Mitglieder gültig sind.

und Finanzierungsarrangements, die sich von denen der VN-EZ-Hauptakteure unterscheiden.³ Die insgesamt fünfzehn VN-Sonderorganisationen sind dem VN-System zugeordnete, ansonsten aber eigenständige internationale Organisationen. Sie haben eine eigene Mitgliedschaft, eigene Aufsichtsstrukturen und erheben Pflichtbeiträge. Im Gegensatz zu Fonds und Programmen sind sie nicht an Weisungen der Generalversammlung gebunden. Ursprünglich lagen die Hauptaufgaben der Sonderorganisationen – abgesehen von jenen der Weltbankgruppe – bei Analysetätigkeiten und Norm- und Standardsetzung. Allerdings haben viele ihr Tätigkeitsspektrum um operative Aktivitäten erweitert. Die Gründung der Sonderorganisationen basierte auf funktionalistischen Prämissen. In der WHO sollten Gesundheitsexperten kooperieren, in der FAO sollten Landwirtschaftsexperten zusammenarbeiten. Daher arbeiten viele Sonderorganisationen anders als die Fonds und Programme weiterhin sektor- und nicht länderbezogen.

Auch zwischenstaatliche Gremien nehmen sich normativer Fragen sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung an: Die Generalversammlung ist Forum für globale Aushandlungsprozesse und übt, wie auch der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), Aufsichtspflicht und formale Koordinierungsaufgaben für die der VN-Familie zugehörigen Organisationen aus. Dem ECOSOC zugeordnet erarbeiten regionale und Fachkommissionen Studien zu entwicklungspolitischen Fragestellungen. Menschenrechtsrat und Friedenskonsolidierungskommission haben zwar kein hauptsächlich entwicklungspolitisches Mandat, allerdings bestehen Überlappungen mit entwicklungspolitischen Fragestellungen.

Die Hauptabteilung für Ökonomische und Soziale Angelegenheiten (DESA) im VN-Sekretariat unterstützt die Arbeit der zwischenstaatlichen Gremien nicht nur administrativ, sondern ist auch für die inhaltliche Zuarbeitung zuständig. Damit hat die Abteilung z. B. auch die Verantwortung für die inhaltliche Nachbereitung der Weltkonferenzen. Darüber hinaus leistet sie technische Hilfe.

3 Die Weltbankgruppe wird in dieser Studie nur am Rande betrachtet. Auch wenn Untersuchungen über Reformoptionen bezüglich der zukünftigen Rolle der VN-EZ die Aktivitäten der Weltbank in den Blick nehmen müssen, richtet sich die interne Reformdebatte des VN-System stark am Aufbau, der Finanzierung und den Steuerungsgremien des VN-EZ-Systems aus. Hier nimmt die Weltbank eine Sonderrolle ein.

Abbildung 1: Institutionelle Struktur des EZ-Systems der Vereinten Nationen

	Fonds und Programme	Sonderorganisationen	Zwischenstaatliche Gremien
Institutionen	UNDP (+ UNIFEM) UNFPA UNICEF WFP UNEP UN-Habitat UNHCR	FAO WHO ILO IFAD UNESCO UNIDO Weltbankgruppe IWF	Generalversammlung ECOSOC (mit Kommissionen u. a. zu nachhaltiger Entwicklung, Sozialentwicklung, Regionalkommissionen) Menschenrechtsrat Friedenskonsolidierungskommission
Merkmale	Hauptaufgabe: operative Durchführung der technischen Zusammenarbeit Stehen unter Aufsicht und Steuerung durch die Generalversammlung	Hauptaufgabe: Normsetzung*, aber auch operative Durchführung Sind den VN vertraglich verbunden, aber autonom, unterstehen nicht der Kontrolle der Generalversammlung * ausgenommen Weltbankgruppe	Hauptaufgabe: Meinungsbildung und Beschlussfassung Steuerung der Fonds, Programme und der Koordinierung der Sonderorganisationen
Quellen: Vatterodt (2007a); Fues (2010a)			

Die operative Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der VN finanziert sich vor allem über freiwillige Beiträge. Im Jahr 2008 gab das VN-System insgesamt 18,6 Mrd. US\$ für operative Tätigkeiten, d. h. für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, aus (United Nations Secretariat 2010, 2). Das entspricht ungefähr einem Anteil von 15 % an der weltweiten Official Development Assistance (ODA) (2008: 122,3 Mrd. US\$).

Der EZ-Anteil belief sich dabei auf rund 63 % der Gesamtsumme, also auf ungefähr 11,7 Mrd. US\$. (United Nations 2010: 25). Zwischen 1993 und 2008 sind die VN-Gesamtbeiträge für operative Aktivitäten jährlich um rund 5 % gestiegen. Diese Steigerungsrate ist deutlich höher als der jährliche Anstieg der weltweiten Gesamt-ODA, die durchschnittlich um 1,5 % pro Jahr im gleichen Zeitraum zugenommen hat (ohne Entschuldung) (UN Secretariat 2010, 6).

Der Großteil der Mittel an das VN-System ist staatlichen Ursprungs und wird von westlichen Gebern beigetragen. Die Mitglieder des OECD/DAC kamen 2008 für 62 % der Zuwendungen für operative Tätigkeiten (insgesamt 22,2 Mrd. US\$) auf. Die Beiträge von Nicht-OECD/DAC Ländern machten im gleichen Zeitraum 12 % dieser Gesamtsumme aus. Andere Akteure, wie der Globale Fond, Nichtregierungsorganisationen, Entwicklungsbanken oder der Privatsektor, trugen 26 % bei. Herausragend war dabei der Beitrag der Europäischen Union, der immerhin sieben Prozent der Gesamtsumme umfasste (UN 2010a, 13).

Mehr als 50 % der Ausgaben für entwicklungspolitische operative Ausgaben des VN-Systems flossen im Jahr 2008 in "*Least Developed Countries*" (LDCs). Der geografische Schwerpunkt war dabei Afrika (UN 2010, 33). Gemessen am Verhältnis der Ausgaben für operative Aktivitäten zum Bruttonationaleinkommen waren VN-Organisationen am wichtigsten in Ländern wie Liberia, Burundi, Afghanistan, Guinea-Bissau, oder der Demokratischen Republik Kongo. Ihre Ausgaben lagen dort im Umfang zwischen rund 6 und 24 % des jeweiligen Bruttonationaleinkommens. Gemessen an der absoluten Höhe der Mittel waren der Sudan, Afghanistan, die Palästinensischen Gebiete, die Demokratische Republik Kongo und Äthiopien Schwerpunktländer (UN 2010a, 35–36).

Das breite Tätigkeitsspektrum, die universelle Mitgliedschaft und die überaus komplexe Organisationsstruktur zeichnen die Vereinten Nationen einerseits aus. Diese Merkmale können aber andererseits unter Effektivitäts- und Effizienzblickpunkten die größte Angriffsfläche bilden. Die folgenden Abschnitte benennen die wichtigsten Probleme und den Reformbedarf, die sich a) in Bezug auf die Rolle der VN in der globalen Entwicklungsarchitektur und b) in Bezug auf die VN-interne Entwicklungspolitik identifizieren lassen.

2.2 Probleme und Reformbedarf der VN-EZ

2.2.1 Externe Reformdimension: Rolle der VN in der globalen EZ-Architektur

Die globale Architektur der Entwicklungszusammenarbeit ist äußerst komplex. Seit einigen Jahren befindet sie sich zudem im Umbruch. Zu beobachten sind eine immer größer werdende Anzahl staatlicher und nicht staatlicher Akteure und eine Ausdifferenzierung von Finanzierungskanälen (Grimm et al. 2009; Messner / Faust 2009). Geber- und Empfängerländer können zwischen einer großen Anzahl möglicher Entwicklungspartner wählen, so dass VN-Akteure stärker als bisher nachweisen müssen, dass sie relevante Leistungen effektiv und effizient erbringen können. Parallel und als Reaktion auf die wachsende Anzahl und Vielfalt von Akteuren hat sich die Art und Weise, wie Entwicklungszusammenarbeit organisiert und durchgeführt wird, verändert. Die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und die darauf aufbauende Accra-Aktionsagenda enthalten für Geber und Partnerländer verbindliche Verpflichtungen zu mehr Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, ergebnisorientiertem Management und gegenseitiger Rechenschaftspflicht. Neue Finanzierungsmodalitäten wie Budgethilfe und Sektorprogrammfinanzierung tragen diesen Prinzipien verstärkt Rechnung und beginnen, kleinteilige Projektfinanzierung abzulösen. Der Ruf nach mehr Effizienz und Effektivität und der generelle Trend zu mehr Arbeitsteilung und Absprachen zwischen den Gebern macht die Herausbildung klarerer Geberprofile erforderlich, die auf den komparativen Vorteilen der jeweiligen Akteure basieren sollten (Burall / Maxwell 2006; Ashoff 2010). Auch dies hat Konsequenzen für die entwicklungspolitische Arbeit der VN-Organisationen.

Einige der Vorzüge der VN haben auch unter diesen neuen Vorzeichen Bestand. Dies gilt etwa für die Fähigkeit, auf breiter Basis Staaten, internationale Organisationen und zivilgesellschaftliche Akteure zusammenzurufen, wie bei den Weltkonferenzen in den 1990er Jahren unter Beweis gestellt. Ebenso bleiben die VN die einzige Organisation, in der weltweit gültige Normen und Standards beschlossen werden können. Bei der Überwachung und Fürsprache zur Einhaltung solcher Normen und Standards kommt vielen VN-Organisationen eine besondere Rolle zu, nicht zuletzt aufgrund ihrer universellen Mitgliedschaft und der wahrgenommenen Neutralität und Legitimität. Vor allem im Bereich operativer entwicklungspoliti-

schen Aktivitäten sehen sich VN-Akteure allerdings zunehmend im Wettbewerb mit anderen staatlichen und nicht staatlichen Entwicklungsakteuren.

Dabei sind insbesondere folgende Herausforderungen bedeutsam: Erstens ist das entwicklungspolitische Profil des VN-System nach wie vor verschwommen, zweitens dringen andere Akteure in Kernbereiche der entwicklungspolitischen Tätigkeiten der VN vor, drittens wirkt der Trend zu neuen Finanzierungsmodalitäten wie Budgethilfe Fragen nach dem Nutzen der Beteiligung von VN-Akteuren auf.

Verschwommenes Profil

Trotz vielfältiger Bemühungen besitzt das entwicklungspolitische Profil des VN-Systems weiterhin keine ausreichend klaren Konturen. VN-Organisationen erkennen die Notwendigkeit einer stärkeren strategischen Arbeitsteilung und Spezialisierung an. Sie waren auf der Konferenz zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra 2008 stark vertreten und unternahmen Schritte zur Umsetzung der Paris-Erklärung (UNDG 2008b; Vatterodt 2007b; OECD 2009a, 78–82). In der Regel verfassen VN-Organisationen mehrjährige Strategiepläne, die thematische Schwerpunkte für ihre Arbeit vorgeben und von den Aufsichtsgremien verabschiedet werden. Auf Länderebene sind alle Organisationen gehalten, bei der Formulierung von Länderstrategiepapieren wie den *United Nations Development Assistance Frameworks* (UNDAFs) die komparativen Vorteile ihrer Beiträge auf Basis der eigenen Expertise herauszuarbeiten. Sie sollen ihre Bemühungen auf solche Gebiete konzentrieren, in denen sie am meisten bewirken können, und dabei Doppelungen vermeiden und auf Synergien hinarbeiten (UNDG 2010a: 5, 11).

Ungeachtet dieser Bemühungen steht eine systemübergreifende klare Schwerpunktsetzung noch aus. Diese würde bedeuten, dass sich VN-Akteure auf diejenigen Bereiche konzentrieren, in denen sie bessere Dienste als andere Akteure anbieten können und sich aus anderen Bereichen zurückzögen. Die meisten VN-Organisationen verfügen über ein globales Mandat, was eine stärkere geografische Konzentration unangemessen macht. Obwohl beispielsweise die als VN-Trumpfkarte identifizierten *Capacity Building*-Aktivitäten von UNDP und anderen geleistet werden, engagieren sich diese Organisationen auch auf ganz anderen Gebieten und werben vor Ort oft kleinteilige Projektmittel ein. Dies ist nicht nur den Organisationen selbst anzulasten, denen es schwer fällt, einmal etablierte

Tätigkeitsfelder womöglich zu Gunsten einer anderen Organisation abzugeben, oder Anfragen für die Durchführung von Projekten abzulehnen. Die Mitgliedsstaaten tragen dafür die Hauptverantwortung. Sie haben dem VN-System immer weitere neue Aufgaben übertragen; sie setzen durch ein nominales Nullwachstum bei den regulären Haushalten der Sonderorganisationen bei gleichzeitigem Angebot außerbudgetärer Finanzierungen Anreize für eine Diversifizierung der Aktivitäten; sie nutzen die VN verstärkt nach der Logik einer Durchführungsorganisation.

Konkurrenz durch andere Akteure

Die lange Zeit privilegierte Rolle der VN im EZ-System wird durch andere Akteure herausgefordert, die Aufgaben übernehmen, welche bisher dem VN-Kerngebiet zugerechnet wurden. Oft lassen diese sich leichter von Gebern kontrollieren. Dadurch laufen die Vereinten Nationen Gefahr, marginalisiert zu werden. Ursprünglich war z. B. eine komplementäre Arbeitsteilung zwischen den internationalen Finanzinstitutionen und dem VN-System vorgesehen. Nun aber überschneiden sich die Tätigkeitsgebiete zunehmend. Die Weltbanktochter IDA vergibt vermehrt Zuschüsse anstelle von Darlehen, engagiert sich in Transitionsprozessen und unternimmt *Capacity Building*-Aktivitäten. Die EU ist ebenfalls in verwandten Bereichen tätig. Ähnliche Beispiele lassen sich auch in Bezug auf die Forumsfunktion der VN finden. Der OECD-Entwicklungsausschuss hat sich zum wichtigsten Geberforum herausgebildet. Auch wenn die exklusive Mitgliedschaft seine Legitimität und Akzeptanz begrenzt, beeinflusst seine Arbeit Entwicklungskonzepte und -praxis weltweit. Mit der Einrichtung des globalen Entwicklungsforums für den Dialog zwischen allen entwicklungspolitischen Stakeholdern und durch die Einbeziehung von Empfängerländern in den *Aid Effectiveness*-Arbeitskreis dringt die OECD durchaus auf VN-Kerngebiet vor (Fues 2010b).

Herausforderung durch neue Finanzierungsmodalitäten

Nicht zuletzt wird die Rolle der Vereinten Nationen in der internationalen EZ-Architektur durch neue Finanzierungsformen wie Budgethilfe, Sektorprogramme oder Korbfinanzierungen infrage gestellt. Solche Finanzierungsformen nehmen an Bedeutung für Empfänger- und Geberländer zu. Gleichzeitig ist noch ungeklärt, inwiefern sich VN-Organisationen daran beteiligen können und sollen. VN-Organisationen verfügen meist nicht über nennenswerte Finanzkraft, zudem stellt sich die Frage nach dem

Mehrwert gegenüber direkter, ohne aufgeschlagene VN-Verwaltungskosten vergebener Budgethilfe. Auch könnte die besondere Neutralität der VN-Organisationen darunter leiden, dass Budgethilfe und Sektorprogramme ggf. an Konditionen gebundene werden (Scanteam 2005). Zahlreiche Länder verwehrten Organisationen wie UNDP eine Mitwirkung am Management der Budgethilfe, wenn sie sich nicht auch finanziell – und sei es mit einem symbolischen Betrag – beteiligen. Der UNDP/UNFPA-Aufsichtsrat hat 2008 darauf reagiert und beiden Organisationen unter bestimmten Bedingungen die finanzielle Beteiligung an Sektor-Budgethilfe und von der Regierung verwalteten *Pooled Fonds* ermöglicht. Allerdings soll der technischen Unterstützung – etwa durch Regierungsberatung – der Vorzug gegeben werden (UNDP 2009b; UNDG 2009f).

2.2.2 Interne Reformdimension: Organisation des VN-EZ-Systems

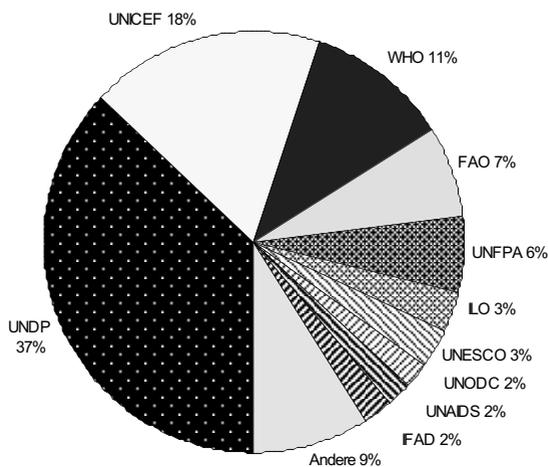
Bereits 1964 bezeichnete der langjährige VN-Kenner Robert Jackson in seinem zweibändigen Bericht zur Reform des VN-Systems dasselbige als unregierbares, prähistorisches Monster (zitiert nach Weiss 2009, 73). Damit trug er der extremen Fragmentierung Rechnung, die als eine der Hauptursachen für die Kohärenz-, Effizienz- und Effektivitätsprobleme der VN-Entwicklungspolitik gilt. Insbesondere seit Ende der 1990er Jahre wurden vielfältige Reformversuche unternommen, um die Kohärenz des VN-Systems zu stärken (Jenks et al. 2005). Gerade auf der Länderebene zeitigen diese auch Erfolge (Vatterodt 2007b; UNDG 2009e). Besonders hervorzuheben sind die seit 2007 *laufenden Delivering As One*-Reformvorhaben. Allerdings verbleiben weiterhin Herausforderungen und Reformbedarf in Bezug auf die Fragmentierung des VN-Systems, dessen Finanzierung, den *Governance*-Strukturen und dem Nachweis von Effektivität und Effizienz der entwicklungspolitischen Aktivitäten.

Fragmentierung der VN-Institutionenlandschaft

Die Fragmentierung des EZ-Systems spiegelt sich auch in der VN-Institutionenlandschaft wider. Herrschten in den 1960er Jahren noch relativ klare Verhältnisse durch eine allgemein akzeptierte Arbeitsteilung zwischen UNDP als zentraler Programmierungs-, Finanzierungs- und Koordinierungsinstanz für VN-Entwicklungsaktivitäten einerseits und den Sonderorganisationen als Durchführungsorganisationen andererseits,

änderte sich dies bald. Die Zahl der Fonds und Programme nahm zu, da die Mitgliedsstaaten für neue Themen individuelle Organisationen gründeten – nicht selten auch als „Preis“, den die Industrieländer für Konsens in normativen Fragen bereitwillig zahlten. Diese Organisationen entwickelten oftmals ein Eigenleben und expandierten. Da sie mit eher knappen Ressourcen kämpften, orientierten sie sich an verwandten oder neuen Themen, für die Geber zweckgebundene Mittel zur Verfügung stellten (Stokke 2009). Als Resultat besteht nun eine komplexe und fragmentierte Institutionenlandschaft, in der auch Überlappungen und Doppelungen in den Tätigkeitsbereichen und Mandaten der Organisationen existieren. An der operativen Arbeit der VN sind 36 Organisationen beteiligt, allerdings bestehen bedeutende Größenunterschiede, wie in Abbildung 2 deutlich wird. 2008 flossen rund zwei Drittel der Gesamtsumme für entwicklungspolitische Aktivitäten an lediglich drei Organisationen – UNDP (37 %), UNICEF (18 %) und WHO (11%).

Abbildung 2: Aufteilung der Gelder für entwicklungspolitische Aktivitäten an VN-Organisationen (2008: 13,6 Mrd. US\$)



Quelle: UN (2010a, 29)

Zusammen mit sieben weiteren Organisationen erhielten sie rund 91 % der Gesamtbeiträge; die restlichen 9 % verteilten sich auf 26 weitere Organisationen.⁴

Positiv gewendet bedeutet die Fragmentierung des VN-EZ-Systems, dass Partner- wie Geberländer aus einer große Auswahl an VN-EZ-Produkten wählen können. Allerdings gibt es auch viele negative Konsequenzen. Die unklare Arbeitsteilung innerhalb des VN-Systems belastet in vielen Fällen die Beziehungen zwischen den Organisationen und übersetzt sich in Rivalitäten und Wettbewerb um knappe Ressourcen. Vor Ort präsentiert sich das VN-System häufig mit einer großen Anzahl von finanzschwachen Akteuren, deren Angebot sich teilweise nur geringfügig unterscheidet. In der Folge kommt es zu unzureichender Abstimmung und Kooperation. Prioritätensetzung und die Herausarbeitung komparativer Vorteile werden erschwert, und mögliche Koordinierungserfordernisse oder Synergieeffekte werden nicht ausreichend wahrgenommen. Womöglich stehen gar Strategien, Programme oder Projekte einzelner Organisationen in Konkurrenz oder Widerspruch zueinander.

Mit gezielten Reformen seit Ende der 1990er Jahre wurden Verbesserungen in der Abstimmung auf Länderebene erreicht. VN-Akteure ordnen etwa in gemeinsamen UNDAFs ihre Beiträge in eine mit der jeweiligen Regierung vereinbarte Gesamtstrategie ein. Auch auf der Systemebene wurden Koordinierungsgremien wie das *Chief Executives Board for Coordination* (CEB) oder die *United Nations Development Group* (UNDG) eingerichtet und gestärkt. In diesen Gremien kommen die Leiter der relevanten VN-Organisationen zusammen und stimmen systemrelevante Politik ab (OECD 2009a, 96-100; Fues 2010a). Die Reformen sind aber noch lange nicht abgeschlossen. Die *Delivering as One*-Initiative verdeutlicht den Harmonisierungsbedarf in Bezug auf das Berichts-, Personal- oder Beschaffungswesen oder Programmierungs- und Evaluierungsinstrumente (UNDG 2009a; UNDG 2008a; Vatterodt 2007b).

4 Nimmt man die Gesamtbeiträge für operative VN-Tätigkeiten als Basis, so erhielt das WFP 2008 einen ähnlich großen Anteil wie UNDP (United Nations 2010a, 14). Seit 2010 weisen die VN in ihrem jährlichen Statistikbericht über die operativen Aufgaben die Beiträge und Ausgaben für entwicklungsbezogene Aktivitäten gesondert aus. Dafür werden die Beiträge für humanitäre Zwecke von der Gesamtsumme abgezogen (27 % aller UNICEF-Beiträge und 100 % aller Beiträge an das Welternährungsprogramm, UNHCR, UNRWA und OCHA – *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) (UN 2010a, FN 1).

Kasten 1: Reforminitiative *“Delivering as One”*

2005 wurde der damalige VN-Generalsekretär Annan beauftragt, Vorschläge für eine Reform der operativen VN-Tätigkeiten zu erarbeiten. Das daraufhin eingesetzte *“High-level Panel on UN System-wide Coherence”* (HLP) unterbreitete 2006 Vorschläge zur Harmonisierung und verbesserten Koordinierung im Bereich Entwicklung, Nothilfe und Umwelt. Ein Hauptvorschlag für die EZ bestand darin, die VN sollten als Einheit auftreten – *Deliver as One* (DaO).

Mit dem Ziel verbesserter Kohärenz und Effizienz sollen alle VN-Organisationen vor Ort mit einem Gemeinsamen Länderprogramm, einem gemeinsamen Haushaltsplan und einem gemeinsamen Büro unter einem gemeinsamen Leiter operieren. Das Gemeinsame Programm geht über den mittlerweile etablierten gemeinsamen Programmierungsrahmen UNDAF hinaus und soll sicherstellen, dass alle Aktivitäten der vor Ort tätigen VN-Organisationen Teil eines kohärenten Ganzen sind. Die unter dem Stichwort ein Leiter zusammengefassten Empfehlungen zielen darauf ab, die Autorität des *Resident Coordinators* umfassend zu stärken. Der *gemeinsame Budgetrahmen* soll sicherstellen, dass der Mitteleinsatz des VN-Systems in einem Empfängerland transparent wird; durch *ein Büro* soll durch die Nutzung gemeinsamer Infrastruktur Kosten gespart werden. Für die meisten DaO-Länder wurde außerdem ein zusätzlicher *One UN Fonds* eingerichtet, aus dem finanzielle Lücken für die Finanzierung der Gemeinsamen Länderprogramme geschlossen werden sollen.

Seit 2007 sind Pakistan, Mosambik, Tansania, Ruanda, Uruguay, Kapverdische Inseln, Albanien und Vietnam offizielle Pilotländer. Mittlerweile gibt es mehr als zehn weitere Länder, die eigenständig begonnen haben, den Prinzipien zu folgen (sogenannte Selfstarter), und zahlreiche potenzielle Interessenten.

Bisherige Auswertungen der Pilotversuche sind überwiegend positiv. VN-Organisationen arbeiten besser zusammen und können flexibler auf nationale Prioritäten reagieren. Dadurch wächst die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer, gleichzeitig sinken die Transaktionskosten für die Regierungen, auch wenn für VN-Akteure zunächst der Aufwand ansteigt. Durch Anpassungen im Beschaffungswesen und bei anderen Geschäftspraktiken konnten zudem Einsparungen erzielt werden, auch wenn noch viele Hindernisse zu überwinden sind (UNDG 2009a; 2008a).

Alle Pilotländer und Selfstarter haben trotz regionaler, wirtschaftlicher und geografischer Unterschiede in Kigali 2009 einhellig festgestellt, dass es für sie „keinen Weg zurück“ gäbe (UNDG 2009d). Auf der Basis von positiven, länderspezifischen Evaluierungsergebnissen bekräftigten sie dies erneut im Juni 2010 in Hanoi und drangen auf Veränderungen auf Hauptquartiersebene, die VN-Organisationen eine intensivere Zusammenarbeit erlauben würden (UNDG 2010b). Bis Herbst 2011 sollen die Ergebnisse einer unabhängigen übergreifenden Evaluierung der Pilotinitiative vorliegen, auf deren Basis auch Empfehlungen für die systemübergreifende Umsetzung von Lehren gegeben werden sollen.

Mangelhafte Qualität und Quantität der Finanzierung

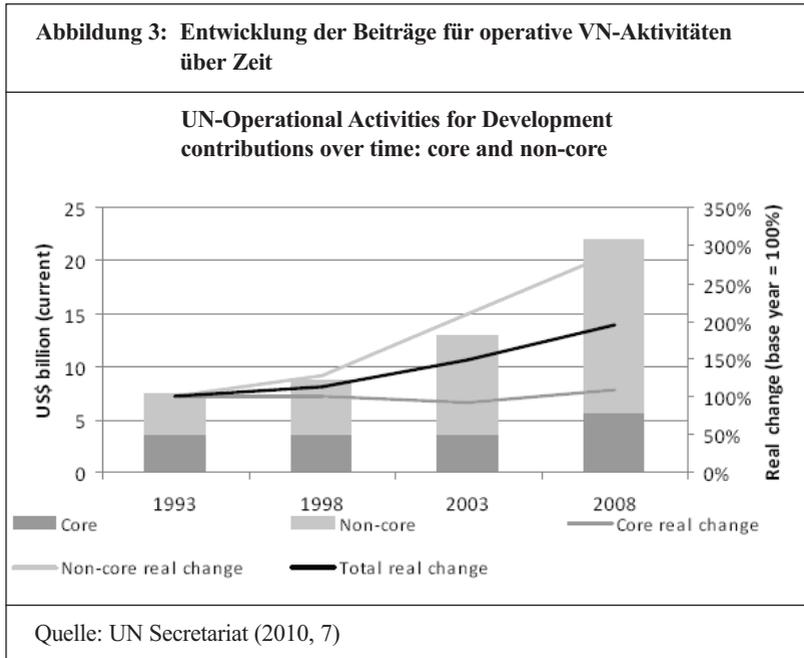
Die Art und Weise, wie das VN-System finanziert wird, ist ebenfalls reformbedürftig. Dabei ist nicht nur die Quantität der Mittel von Bedeutung, d. h. das Finanzvolumen im Verhältnis zum geografisch und thematisch breiten Mandat der Organisationen. Genauso wichtig ist die Qualität der Finanzierung, das heißt, die Verlässlichkeit und freie Verfügbarkeit über die Verwendung der Beiträge. Parallel zum generellen Anstieg der VN-Mittel besteht eine chronische finanzielle Unterausstattung einzelner Organisationen fort, vor allem gemessen an ihren in der Regel umfassenden Mandaten. Seit den 1980er Jahren besteht zudem ein Trend zur verstärkten Bindung der Beiträge an bestimmte Zwecke.

Bei den freiwilligen Beiträgen, aus denen der Großteil der VN-EZ finanziert wird, unterscheidet das VN-System zwischen Beiträgen zu Kernhaushalten (*“Core”*) und zweckgebundenen Beiträgen (*“Non-Core”*).⁵ Beiträge zu Kernhaushalten verlieren ihre nationale Identität und stehen gebündelt zur freien Verwendung der jeweiligen Organisation – gemäß den Prioritäten, die von den zwischenstaatlichen Aufsichtsgremien festgelegt worden sind. Bei zweckgebundenen Beiträgen gibt der jeweilige Geber individuell vor, für welche Region, Land, Themen oder Aktivitäten die Gelder ausgegeben werden dürfen. Die jeweilig durchführende Organisation ist dementsprechend auch dem einzelnen Geber und nicht dem zwischenstaatlichen Aufsichtsgremium rechenschaftspflichtig. VN-Organisationen werden also als Durchführungsorganisationen für bilaterale Entwicklungspolitik genutzt, was im Widerspruch zum multilateralen Prinzip der VN-EZ steht.

Bis in die 1980er Jahre machten Kernbeiträge den Hauptteil der Beiträge aus. Sie wurden nach einem Länderschlüssel auf Entwicklungsländer verteilt, und auf Anfrage der jeweiligen Regierungen für die Durchführung von

5 Die VN-Begrifflichkeiten unterscheiden sich von denen der OECD. Gemäß der OECD-Definition umfasst offizielle multilaterale ODA ausschließlich nicht zweckgebundene Kernbeiträge. *Non-Core*-Beiträge zählen bei der OECD nicht als multilaterale, sondern als bilaterale ODA. Nicht alle VN-Akteure benutzen die Begrifflichkeiten *Core/Non-Core*, stattdessen wird zwischen ordentlichen/anderen Ressourcen oder budgetär/extrabudgetär unterschieden.

Programmen benutzt. Mittlerweile sind bei den meisten VN-Organisationen die zweckgebundenen Beiträge deutlich höher als die ungebundenen Beiträge. Abbildung drei zeigt das rapide angestiegene Ausmaß zweckgebundener Beiträge für das gesamte VN-System.⁶ Auch andere multilaterale Organisationen erhalten zweckgebundene Beiträge, allerdings machen Geber bei den VN davon im größten Umfang Gebrauch.⁷



6 Die Zahlen beziehen sich auf entwicklungspolitische und humanitäre Aktivitäten, die unter der Überschrift „operative Aktivitäten“ zusammengefasst werden.

7 Im Jahr 2006 lag die Summe, die DAC-Mitglieder für zweckgebundene Beiträge an multilaterale Organisationen bereitgestellt haben, bei ungefähr 11 Mrd. US\$. Von dieser Summe erhielt das VN-System rund 70 %, in weitem Abstand folgt die Weltbank mit 20 %. Beiträge an die EU sind in der Regel nicht zweckgebunden (OECD 2009a, 29–30).

Durch den starken Anstieg von *Non-Core*-Mitteln ist im Fall von UNDP, *United Nations Population Fund* (UNFPA), und UNICEF z. B. der Anteil der Kernhaushalte an der Gesamtfinanzierung von 79,7 % (1991) auf 31,8 % (2007) gefallen (UN Secretariat 2009b).⁸ Nicht nur wird dadurch die Grundidee multilateraler Entwicklungszusammenarbeit – die Entwicklungsländer und Industrieländer entscheiden gemeinsam über die Verwendung der Mittel – zugunsten einer Bilateralisierung untergraben. Auch die Fragmentierung des VN-Systems wird dadurch verstärkt, denn oft stehen VN-Akteure auf Länderebene beim Einwerben knapper Gelder im Wettbewerb. Zwar ist in Abbildung 3 zu erkennen, dass Beiträge zu den Kernhaushalten in den letzten Jahren ansteigen. Allerdings wächst der Anteil an zweckgebundenen Beiträgen nach wie vor deutlich schneller.

Die Qualität der Finanzierung der VN-EZ wird außerdem durch die unzureichende Verlässlichkeit der Mittel beeinträchtigt. Anders als bei der Weltbankgruppe werden Zusagen an VN-Organisationen in der Regel lediglich für ein Jahr gemacht. Die Weltorganisation erhält in vielen Ländern den Residualbetrag, der nach der Versorgung von Organisationen mit höherer Priorität übrig bleibt. Ohne mehrjährige und dadurch zuverlässige und vorhersagbare Zusagen wird aber eine strategische Planung erschwert, die auch unter Kohärenz-, Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten von Bedeutung ist. Viele VN-Organisationen wie z. B. UNDP formulieren mittlerweile mehrjährige Strategiepläne, um Geber zu einem längerfristigen finanziellen Engagement zu ermutigen. Trotz einiger Verbesserungen beklagen sie allerdings nach wie vor die mangelnde Vorhersagbarkeit der Mittel, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Krisen (vgl. UNDP 2010b, 8-9).

VN-Organisationen bemühen sich auch darum, die Gruppe der Beitragszahler zu vergrößern. Trotz leichter Veränderungen in den letzten Jahren besteht bei einer Vielzahl der VN-Organisationen weiterhin eine große Abhängigkeit von einer Handvoll westlicher Geber. 2007 beispielsweise finanzierten die zehn größten Beitragszahler 90 % des Kernhaushalts von

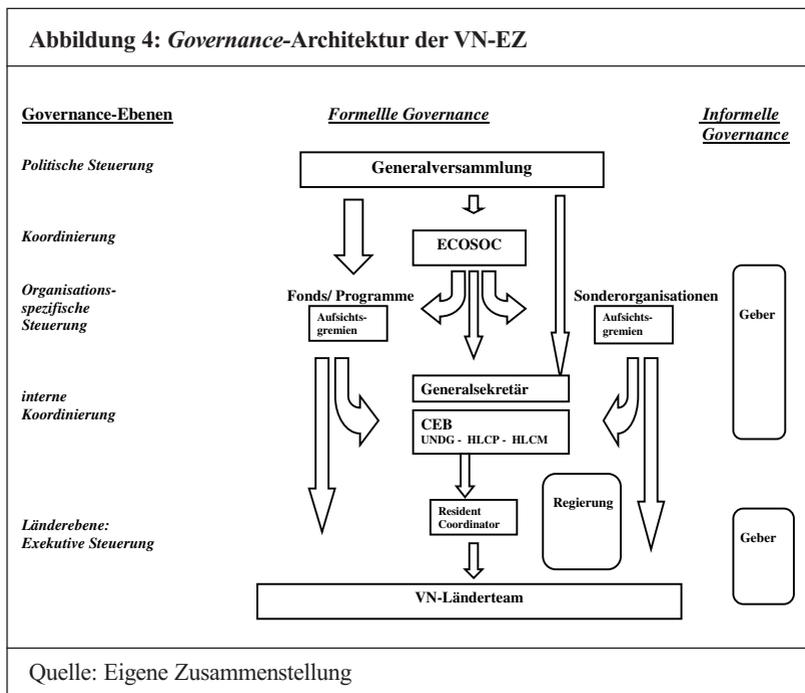
8 IFAD (*International Fund for Agricultural Development*), UNFPA, UNAIDS (*Joint United Nations Programme on HIV/AIDS*) und UNRWA sind die einzigen Organisationen, bei denen der Anteil des Kernhaushalts am Gesamtbudget deutlich über 50 % liegt. Ein möglicher Erklärungsfaktor dafür ist, dass diese Organisationen über ein klares und thematisch bzw. regional begrenztes Mandat verfügen. Bei allen anderen Organisationen übersteigt das Volumen der gebundenen Beiträge die für den Kernhaushalt zur Verfügung gestellten Mittel (UN Secretariat 2009b, § 22).

UNFPA oder UNDP, oder 85 % des Gesamthaushalts des Welternährungsprogramms (UN 2009b, 21).

Unzulängliche Governance-Strukturen

Die Steuerung des VN-Systems und seiner operativen Aktivitäten weist große Schwächen auf, und zwar sowohl bei der Steuerung durch intergouvernementale Gremien (systemweite politischen Steuerung und Koordinierung; organisationsspezifische Steuerung) als auch bei der Steuerung durch die internationalen Bürokratien (interne Koordinierung und exekutive Steuerung auf Länderebene). Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich zusätzlich zu den formellen *Governance*-Strukturen informelle Steuerungsmechanismen herausgebildet haben.

Die formellen Strukturen sind entweder von Finanzierungsfragen für operative Tätigkeiten gänzlich entkoppelt (ECOSOC, Generalversammlung) oder entscheiden de facto nur über weniger als ein Drittel der VN-EZ Mittel, nämlich über die Verteilung der Kernbeiträge (Aufsichtsgremien Fonds)



und Programme / Sonderorganisationen). Viele Geberstaaten nehmen über bilaterale Kontakte auf Hauptquartiersebene und vor Ort und, noch wichtiger, über ihre Finanzierungspraxis Einfluss auf die Prioritätensetzung der VN-Organisationen. Damit unterlaufen sie die eigentlichen Steuerungs- und Koordinierungsmechanismen, in denen sie aufgrund der konsensualen Entscheidungsfindung nicht immer sicherstellen können, dass ihre Prioritäten befolgt werden.

Politische Steuerung und Koordinierung

Die Generalversammlung und der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) leisten die politische und strategische Steuerung und Koordinierung der vielfältigen operativen Tätigkeiten des VN-Systems in nur unzureichendem Maß. Obwohl die Gründer der Vereinten Nationen „die internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet“ als eine der Kernaufgaben der Organisation definierten, versäumten sie, ein schlagkräftiges Gremium einzusetzen, das die politische Steuerung und Koordinierung vornehmen könnte. Der ECOSOC ist zwar eines der sechs Hauptorgane und mit Koordinierungs- und Lenkungsaufgaben betraut, aber er ist gleichzeitig der Autorität der Generalversammlung unterstellt. Diese soll eigentlich die politisch-rechtliche Steuerung ausüben. Die Aufgabenteilung zwischen Generalversammlung und ECOSOC ist allerdings nicht immer klar. Das liegt auch daran, dass viele Entwicklungsländer sich im 54 Mitglieder umfassenden ECOSOC unterrepräsentiert fühlen und die Generalversammlung als rechtmäßigen Ort für viele Themen betrachten, die auch auf der Tagesordnung des ECOSOC stehen. Viele Geberländer wollen eine enge Verknüpfung oder gar Unterordnung der in ihren Augen gut funktionierenden Exekutivräte unter ECOSOC vermeiden. Der ECOSOC kann Empfehlungen abgeben, aber keine verpflichtenden Entscheidungen fällen. Während diese weiche Weisungsbefugnis gegenüber den von der Generalversammlung eingerichteten Fonds und Programmen (wie UNDP oder UNFPA) im Prinzip besteht, haben ECOSOC und Generalversammlung kaum Einfluss auf Sonderorganisationen wie FAO oder WHO. Zusätzlich zu diesen institutionell bedingten Problemen führen eine überfüllte Tagesordnung, eine unzureichende Wissensbasis bezüglich der komplexen operativen Tätigkeiten und nicht zuletzt die kompromiss- und konsensorientierte Arbeitsweise dazu, dass der ECOSOC nur sehr begrenzt Prioritäten setzen und strategische Zielvorgaben machen kann (Taylor 2000).

In den letzten Jahren allerdings wurde die Arbeitsteilung zwischen ECOSOC und der Generalversammlung deutlich verbessert (Rosenthal 2005). Die letzten beiden Resolutionen anlässlich der dreijährigen Politiküberprüfung der Generalversammlung zu den operativen Aktivitäten der VN im Entwicklungsbereich (*Triennial Comprehensive Policy Review – TCPR*) formulieren nicht nur grundlegende Prinzipien der VN-EZ, die von allen Staaten getragen werden. Sie machen auch Vorgaben, wie stärkere Koordination zu erreichen ist und fordern die Organisationen zu mehr Vereinfachung, Harmonisierung, Ergebnis- und Wirkungsorientierung auf. VN-Organisationen müssen über die Implementierung der TCPR-Resolution im ECOSOC Bericht erstatten (vgl. UN General Assembly 2007a).

Organisationsspezifische Steuerung

Die Exekutivräte und andere Aufsichtsgremien der Fonds, Programme und Sonderorganisationen kommen der operativen Steuerung der einzelnen Organisationen unterschiedlich gut nach. Interviewpartner(innen) bemängelten eine zunehmende Politisierung des UNDP/UNFPA-Exekutivrat und eine stärkere Ausrichtung entlang der Regionalgruppen, was die inhaltliche Arbeit erschwere. Außerdem wurde beklagt, dass der Rat tendenziell zu kleinteilige und technische Entscheidungen treffe. Einige Geberstaaten würden den Exekutivrat zur Diskussion über Detailfragen in Bezug auf einzelne Länderprogramme, aber auch in Bezug auf das Management der Organisationen nutzen. Die eigentlichen Aufgaben der Exekutivräte, Weisungen für die strategische Ausrichtung der Organisationen zu geben, würden so nur unzureichend behandelt. Andere Stimmen wiederum verzeichnen eine positive Entwicklung dahin gehend, dass eben jene Detailarbeit der Exekutivräte die Organisationen zunehmend dazu zwingt, besser Rechenschaft über die Verwendung der Kernbeiträge und die dabei erzielte Wirkung abzulegen.

Obwohl die in den Aufsichtsgremien vertretenen Regierungen prinzipiell auf die Stärkung systemübergreifender Kohärenz dringen könnten, konzentrieren sie sich bislang vor allem auf individuelle Organisationen. Gemeinsame Treffen (*Joint Board Meetings*) wurden in den letzten Jahren zwar eingeführt, allerdings können dort bislang keine Entscheidungen getroffen werden. Insofern bleiben die organisationsspezifischen Steuerungsgremien hinter der Integration der VN-Aktivitäten auf Länderebene zurück, die in den letzten Jahren nicht zuletzt im Zuge der DaO-Initiative weiter fortgeschritten ist.

Koordinierung

Das wichtigste Gremium für systemübergreifende Koordinierung ist das *Chief Executives Board for Coordination*, dem alle Chefs der dem VN-System zugehörigen Organisationen angehören. Die Koordinierung in Bezug auf Managementfragen und andere Themen findet auf rein freiwilliger Basis statt. Der vorsitzende VN-Generalsekretär verfügt über keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber den Sonderorganisationen. 2007 wurde dem CEB die bereits bestehende UNDG als Unterausschuss (neben dem Hochrangigen Management-Ausschuss und dem Hochrangigen Programmausschuss) zugeordnet. Die UNDG ist ein Zusammenschluss der mit entwicklungspolitischen Fragestellungen befassten Fonds, Programme, Sonderorganisationen, Sekretariatsabteilungen und -büros. Durch freiwillige Koordinierung fördert die UNDG die systemübergreifende Kohärenz der operativen Aktivitäten des VN-Systems, und unterstützt durch das ihr zugeordnete Unterstützungsbüro *United Nations Development Operations Coordination Office* (UNDOCO) das *Resident Coordinator-System*. CEB und UNDG haben trotz ihrer weichen, auf Freiwilligkeit beruhenden Steuerungsformen in den letzten Jahren Erfolge bei der besseren Abstimmung und Vereinheitlichung der Organisationspraktiken erzielt (UN 2009a). UNDG und UNDOCO sind die Hauptantriebskräfte für die Umsetzung der DaO-Pilotprojekte. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Identifizierung von ersten Lehren und der Initiierung weiterer systemweiter Anpassungsmaßnahmen. Trotz großer Fortschritte bleibt die Koordinierung und Harmonisierung zwischen den einzelnen VN-Organisationen eine Herausforderung, da jahrzehntelang unabhängig voneinander gewachsene Strukturen vereinheitlicht werden müssen, und keine zentralen Vorgaben gemacht werden können.

Exekutive Steuerung

Die Fragmentierung des Systems setzt sich auf der Länderebene fort, auch wenn sich in den letzten Jahren durch die Stärkung der Stellung des Länderekoordinators (*Resident Coordinator*) Verbesserungen abzuzeichnen beginnen. Der *Resident Coordinator* ist dafür zuständig, dass die Aktivitäten der Länderteams sich im Einklang mit nationalen Prioritäten und den Mandaten und Zielen der beteiligten Organisationen befinden und die Richtlinien für die operative VN-Arbeit befolgt werden. Er oder sie soll die Koordination aller VN-Aktivitäten vor Ort sicherstellen und ist außerdem dafür verantwortlich, dass den Regierungen der Programmländer die voll-

ständige Expertise des VN-Systems zugänglich gemacht wird. Nicht zuletzt wird von ihm/ihr erwartet, für die Arbeit der Länderteams Mittel zu mobilisieren. 2007 legte die Generalversammlung fest, dass der Länderkoordinator gegenüber der Regierung des Partnerlands rechenschaftspflichtig für die Arbeit des gesamten VN-Länderteams ist, welches aus den Vertreter(inne)n aller vor Ort aktiven VN-Organisationen zusammengesetzt ist. Bislang besaß der *Resident Coordinator* allerdings nur wenig Handhabe gegenüber den Mitgliedern des Länderteams, die zudem ihren Organisationen auf regionaler und Hauptquartiersebene verantwortlich sind.

UNDG hat sich 2008 auf ein *Management and Accountability Framework* und eine Arbeitsteilung zwischen dem Länderkoordinator und Länderteams geeinigt. Dies diene auch dazu, UNDPs Doppelfunktion zu klären. Einerseits ist UNDP in den Programmländern Dienstleister für alle VN-Organisationen. UNDP managt etwa das *Resident Coordinator*-System und verwaltet Ressourcen (z. B. Multi-Donor Trust Funds – MDTFs) für andere VN-Organisationen. Andererseits ist es aber ein entwicklungspolitischer Akteur, dem unterstellt wird, dass er seine eigenen Interessen verfolgt (Vatterodt 2007b, 38–39; UN 2009c). Wurde früher oft der Posten des *Resident Coordinators* automatisch vom Länderrepräsentanten UNDPs wahrgenommen, bemüht man sich nun um eine personale Trennung.

Alles in allem muss sich nun aber erst herausstellen, inwieweit die neuen Regelungen ausreichen, damit das *Resident Coordinator*-System die Arbeit der Länderteams integrieren und an den Bedürfnissen der Programmländer ausrichten kann. UNDP hat die neuen Regelungen bereits umgesetzt, aber die Umsetzung in anderen Fonds und Programmen und Sonderorganisationen steht noch aus.

Effektivitäts- und Effizienznachweis verbesserungswürdig

Der Entwicklungszusammenarbeit der VN haftet der Ruf an, nicht besonders kosteneffizient zu sein. Durch die Vielzahl der Organisationen, die teilweise Programme mit relativ geringem Finanzvolumen durchführen, fallen nicht nur hohe Verwaltungskosten an. Auch für die Geber- und Partnerländer entstehen mehr Transaktionskosten, da sie beispielsweise mit diversen Ansprechpartnern in Kontakt stehen und unterschiedlichen Regularien genüge tun müssen. Viele VN-Organisationen erbringen in den Augen der Geber zudem nach wie vor nur unzureichend Nachweise über den kosteneffizienten Einsatz der Mittel. Vor allem Sonderorganisationen wie die FAO

oder ILO reagieren nicht schnell genug auf den gestiegenen Reformdruck (Swedish Ministry of Foreign Affairs 2008 und 2009).

Ein pauschaler Vorwurf gegenüber dem VN-System ist allerdings nicht gerechtfertigt. Einige VN-Organisationen haben in den letzten Jahren weitreichende und beeindruckende Reformen unternommen und haben beispielsweise ergebnisorientierte Haushaltsverfahren erfolgreich eingeführt, auch wenn weitere Fortschritte gemacht werden müssen (etwa UNDP 2007). Bei Evaluierungen können sie durchaus mit der Weltbank und anderen mithalten und schneiden teilweise sogar besser ab (CIDA 2009). Das VN-System ist allerdings eher schwerfällig in der Umsetzung effizienzsteigernder Maßnahmen. Es sieht sich zudem mit dem Vorwurf einer aufgeblähten Verwaltung konfrontiert (Easterly / Pfitze 2008). Viele VN-Organisationen üben normative und operative Aktivitäten aus, erbringen Dienstleistungen für den zwischenstaatlichen Politikprozess und engagieren sich in Analyse- und Fürspracheaktivitäten. Solche Tätigkeiten erfordern personalintensivere Unterstützung durch Hauptquartiersstrukturen als etwa finanzielle Zusammenarbeit, die den Tätigkeitsschwerpunkt anderer Organisationen ausmacht. Bei vielen Organisationen bestehen aber noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Ähnliche Vorbehalte bestehen in Bezug auf die Effektivität der entwicklungspolitischen Aktivitäten der VN. Obwohl es bisher an zufriedenstellenden Instrumenten zur Bewertung der Effektivität multilateraler Organisationen mangelt (Scott et al. 2008), bestehen bei vielen Gebern Vorbehalte gegenüber der Wirksamkeit der VN-Entwicklungszusammenarbeit. In der Tat scheint im Fall der VN die generelle Skepsis von Gebern gegenüber multilateralen Organisationen besonders stark zu sein. Jene Skepsis gründet sich nach jüngster Einschätzung des OECD/DAC nicht so sehr auf Fakten, da in der Regel nicht weniger oder schlechtere Informationen über Resultate und Wirksamkeit zur Verfügung stehen als bei bilateraler EZ. Stattdessen scheint sich der schlechte Ruf multilateraler EZ vor allem auf einem Kommunikationsproblem zu gründen (OECD/DAC 2010, 4). Die Effektivität der VN-EZ-Aktivitäten wird in der Regel von den Organisationen selbst erhoben, wobei es diverse interne und externe Mechanismen gibt (UNDP 2010a). Das VN-System leidet auch hier an seiner Zersplitterung: Bislang werden noch keine einheitlichen Informationen detailliert und systemübergreifend erhoben, gebündelt und ausgewertet. Allerdings wird zur Zeit die Einrichtung eines systemübergreifenden Evaluierungsmecha-

nismus und einer zentralen Verwaltungsstelle für detaillierte und einheitliche Daten über operative Aktivitäten vorbereitet. Auch externe Mechanismen werden von Geberstaaten verwendet, um die Effektivität und Effizienz von VN-EZ zu überprüfen. Bilaterale Bewertungssysteme wie das britische *Multilateral Effectiveness Framework* (MEF) oder multilaterale Evaluierungsinitiativen wie das *Multilateral Organization Performance Assessment Network* (MOPAN) haben bislang einzelne Organisationen in den Fokus genommen. MEF hat sich dabei auf die Bewertung der Effizienz der Organisation, also auf die kostengünstige Verwendung von Mitteln konzentriert und die Wirksamkeit der Organisationen vernachlässigt (OECD 2009a, 84–89). MOPAN untersucht und vergleicht über Zeit die Wahrnehmung der Wirksamkeit der jeweiligen Organisationen durch Geber und, eingeschränkter, Entwicklungsländer selbst. Dabei wurde beispielsweise UNDP ein gutes Zeugnis für Politikdialog ausgestellt und sein Fokus auf gute Regierungsführung, Geschlechtergerechtigkeit, menschenrechtsbasierte Ansätze und Umweltschutz gewürdigt. Für stark verbesserungswürdig wurde die Nutzung nationaler Systeme und die Umsetzung von Lektionen bzgl. der Zielerfüllung der eigenen Aktivitäten befunden (MOPAN 2010).

3 Profil des VN-Engagements wichtiger Akteure

Bevor Reformvorschläge für die Positionierung des VN-Systems in der globalen Entwicklungsarchitektur und in Bezug auf die Verbesserung der internen Kohärenz des VN-Systems analysiert werden und untersucht wird, wie sich wichtige Mitgliedsstaaten diesbezüglich positionieren, soll zuerst das VN-Profil dieser Staaten erhoben werden. Dabei lautet die Leitfrage, ob und inwiefern diese Staaten die Reform der VN in Richtung einer effektiveren und effizienteren EZ unterstützen. Das Profil des VN-Engagements umfasst erstens das finanzielle Engagement, was ausschließlich für die traditionellen Geberstaaten relevant ist. Aber auch das Verhalten von nicht traditionellen Gebern soll genauer unter die Lupe genommen werden. Zweitens ist das politische Verhalten der Staaten von Bedeutung. Zunächst wird ein Überblick über die übergeordneten Motive des VN-Engagements der Staaten gegeben, um dann genauer ihr Verhalten in den VN-EZ-Aufsichtsgremien auszuwerten. Die Ergebnisse der Unterkapitel werden in Zwischenfazits zusammengefasst.

Im Zentrum der Untersuchung stehen diejenigen Staaten aus dem Geberlager, die 2008 zu den Top-Ten-Beitragszahlern für operative Tätigkeiten des VN-Systems gehörten (UN 2009b, Tabelle 6), da davon ausgegangen wird, dass die Höhe der finanziellen Zuwendungen ein Indikator für die wahrgenommene Relevanz der VN für nationale EZ einerseits und Einflussnahme im VN-System andererseits ist. Dänemark und Frankreich gehörten 2006 zu den Top Ten der Beitragszahler und werden daher ebenfalls in die Analyse miteinbezogen (UN 2008a, Tabelle 7). Die Schweiz, Belgien und Irland haben sich durch Reformvorschläge oder anderweitig innovatives Verhalten in den letzten Jahren hervorgetan und werden ebenso berücksichtigt. Da die EZ der VN nach wie vor zu großen Teilen von Industrieländern finanziert wird, ist die Höhe der Beiträge kein valides Kriterium, um aus der Gruppe der Entwicklungsländer die wichtigsten Staaten auszuwählen. Stattdessen wird die Mitgliedschaft in der Gruppe der 20 (G-20) herangezogen. Es wird davon ausgegangen, dass nicht westliche G-20-Mitglieder auch eine wichtige Rolle in den Vereinten Nationen spielen (können). Für diese Staaten wird auch das finanzielle VN-Engagement ausgewertet. Weiterhin werden Ägypten, Kuba, und Venezuela in die Analyse miteinbezogen, da sie herausragende Rollen in der Gruppe der 77 (G-77) und der Blockfreien-Bewegung (NAM) innehaben, den wichtigsten Zusammenschlüssen der Entwicklungs- und Schwellenländer in den VN. Nicht zuletzt werden kleinere Entwicklungsländer wie Tansania, Ruanda und Vietnam eingeschlossen, da sie in den letzten Jahren durch die One UN-Pilotinitiative ein besonderes Interesse an der Reform der VN-EZ gezeigt haben.

3.1 Finanzielles Engagement

3.1.1 Verhalten traditioneller Geberstaaten

Drei Fragen leiten die Analyse des Geberverhaltens der Staaten an. Erstens geht es darum, welche Bedeutung der VN in der EZ der jeweiligen Staaten beigemessen wird. Dabei stehen vor allem die absoluten und relativen finanziellen Größenordnungen im Vordergrund. Zweitens geht es um die Frage, ob die fünfzehn Staaten bei der Mittelvergabe Prinzipien befolgen, die die Kohärenz und Planungssicherheit der VN fördern. Drittens wird untersucht, inwieweit die Staaten eine strategische Partnerschaft mit den VN-Organisationen eingehen. Auf dieser Basis wird am Ende des Unterka-

pitels eine Gruppe von Gebern identifiziert, die sich besonders reformförderlich verhält.

Bedeutung der VN-EZ für Industriestaaten

Die Wertschätzung der VN und ihrer Tätigkeiten, und die Unterstützung für Reformprozesse schlagen sich auch in den finanziellen Mitteln nieder, die den VN zur Verfügung gestellt werden. Dabei ist nicht nur bedeutsam, welche Höhe die freiwilligen Beiträge in absoluten Zahlen erreichen. Erst weitere Vergleiche erlauben eine Einordnung der Beträge. So lassen sich erstens die jeweiligen Länderanteile mit demjenigen Anteil vergleichen, den Staaten zahlen müssten, wenn man den ansonsten üblichen Beitragschlüssel für Pflichtanteile an ordentlichen VN-Haushalten zugrunde legen würde. Dieser Beitragsschlüssel basiert auf der relativen Zahlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten, die anhand des Bruttoinlandsprodukt unter Einbeziehung weiterer Faktoren wie Außenverschuldung und Pro-Kopf-Einkommen errechnet wird.⁹ Zweitens hilft ein Vergleich des Anteils der VN-Mittel an der jeweiligen ODA-Gesamtsumme und der jeweiligen VN-Anteile an multilateraler ODA, um besser abschätzen zu können, welche Bedeutung ein Staat den VN beimisst.

In absoluten Zahlen sind die USA bei den operativen Tätigkeiten der VN deutlicher Spitzenreiter, und dies konstant über den Zeitraum, für den VN-Daten vorliegen (2003–2007). Addiert man die Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten, so machen diese den USA den ersten Platz deutlich streitig.

9 Dieser Beitragsschlüssel gilt nicht nur für den ordentlichen VN-Haushalt, sondern auch für die Kernhaushalte vieler Sonderorganisationen. Aus politischen Gründen wurde für den Beitragssatz der USA eine Kappungsgrenze bei 22 % Beitragsanteil am VN-Gesamthaushalt eingeführt. Der minimale Beitragssatz liegt bei 0,001 %, vgl. Hufner (2003).

Tabelle 1: Industriestaaten: Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2003-2008, in Mio. US\$)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Mittelwert (2003-2008)
Vereinigte Staaten von Amerika (US)	2.284	1.780	2.607	2.710	2.776	3.939	2.683
Großbritannien (GB)	633	748	1.051	1.023	1.153	1.142	958
Japan (JP)	639	664	911	938	845	1.084	847
Niederlande (NL)	464	643	788	775	818	972	743
Norwegen (NO)	435	481	759	826	901	909	719
Schweden (SE)	325	466	710	887	883	879	692
Kanada (CA)	337	418	674	621	706	835	599
Italien (IT)	271	324	383	253	542	556	388
Deutschland (DE)	230	269	472	359	426	504	377
Dänemark (DK)	204	228	340	336	456	439	334
Spanien (ES)	56	70	119	262	573	801	314
Frankreich (FR)	105	168	311	284	276	296	240
Schweiz (CH)	145	164	198	225	228	254	202
Irland (IE)	63	67	115	184	225	230	147
Belgien (BE)	82	98	162	151	161	166	137
Andere	4.008	5.444	4.643	7.362	8.110	9.234	6.467
Gesamtwert	10.299	12.032	14.243	17.196	19.078	22.240	15.848
<p>Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von UN (2005; 2006a; 2007a; 2008a; 2009b; UNDESA (2010, Tabelle A-4)</p> <p>Die VN-Angaben, auf denen diese Tabelle basiert, liegen deutlich höher als vergleichbare OECD/DAC- Zahlen (die VN selbst beziffert den Unterschied bei Kernbeiträgen auf mehr als 1,2 Mrd. US\$, oder 28 % der Gesamtsumme, United Nations 2008a, § 58). Diese Unterschiede liegen an diversen Unstimmigkeiten, wobei DAC und VN-System sich um eine Vereinheitlichung bemühen (OECD 2009a; UN Secretariat 2009 b). Das DAC erhebt bisher kaum Angaben über zweckgebundenen Zahlungen an das VN-System, die außerdem als bilaterale Beiträge gezählt werden und daher nicht dem VN-System zugerechnet werden. Die VN-Zahlen hingegen enthalten alle Beiträge, die für operative Aktivitäten an die VN geflossen sind, das heißt, freiwillige Beiträge ebenso wie Pflichtbeiträge (sofern relevant für operative Tätigkeiten), Beiträge zu den Kernhaushalten ebenso wie zweckgebundene Beiträge. Außerdem schließen Ausgaben für operative Aktivitäten auch Beiträge für Nothilfemaßnahmen und Beiträge, mit denen Entwicklungsländer VN-Aktivitäten im eigenen Land finanzieren (<i>self-supporting contributions</i>), ein.</p>							

In der Gruppe der EU-Staaten gehören Großbritannien, die nordischen Staaten (mit Ausnahme Dänemarks) und die Niederlande zu den größten Beitragszahlern. Sie stellen den VN deutlich mehr Mittel zur Verfügung als ihre Nachbarländer. Auffällig ist der starke Anstieg der Beiträge Spaniens, die ihre Zahlungen an die VN zwischen 2003 und 2008 mehr als vervierzehnfacht haben. Deutschland liegt mit seinem Beitrag seit Jahren deutlich im unteren Drittel der Top Ten, sein Beitrag hat sich dem Dänemarks angenähert. Drei Nicht-EU-Staaten, nämlich Norwegen, Japan und Kanada, belegen außerdem vordere Plätze.

Der Beitragsschlüssel für ordentliche VN-Haushalte bietet Anhaltspunkte, um die absolute Höhe der Zahlungen an das VN-System besser einschätzen zu können.¹⁰ Ein Vergleich der Pflichtbeiträge mit den freiwilligen Beiträgen der ausgewählten Staaten macht sehr deutlich, dass die Lastenteilung zwischen den Geberstaaten schlecht ausbalanciert ist. Wenn man die jeweiligen Anteile der Länder mit dem vergleicht, was sich auf der Basis ihrer Wirtschaftskraft als Pflichtbeträge für die ordentlichen VN-Haushalte zahlen müssen, so ist auffällig, dass einige Länder deutlich unter ihrem „Pflichtanteil“ liegen. Andere hingegen zahlen deutlich mehr. Tabelle 2 verdeutlicht dies am Beispiel der Kernhaushalte von UNDP, UNICEF und UNHCR.

Deutschland etwa müsste sowohl bei UNDP als auch bei UNHCR (*United Nations Refugee Agency*) seinen Beitrag mehr als verdoppeln, um dem gerecht zu werden, was es in anderen Bereichen als seinen fairen Anteil an der Finanzierung des VN-Systems akzeptiert. Bei UNICEF müsste Deutschland seinen Beitrag noch stärker anheben. Ähnliches gilt für Japan, die USA und Italien. Frankreich müsste ebenfalls seine Zahlungen an alle drei Organisationen deutlich aufstocken.

10 Ein indikativer Beitragsschlüssel für entwicklungspolitische Aktivitäten des VN-Systems wird immer wieder diskutiert. Die Schweiz schlug 2008 z. B. vor, dass der Generalsekretär eine „*Good Donorship Initiative*“ anstoßen sollte, in deren Zusammenhang auch ein solcher Beitragsschlüssel formuliert werden sollte. Dadurch erhofft sich die Schweiz stärkere *Peer Pressure* und in der Konsequenz auch eine gerechtere Lastenverteilung, siehe Schweizerische Eidgenossenschaft (2008a).

Tabelle 2: Industriestaaten: Beiträge zu den Kernhaushalten 2008 (UNICEF, UNDP und UNHCR)					
	Beitragsschlüssel für ordentliche VN-Haushalte (in %)		Beitrag zum UNICEF- Kernhaushalt 2008 (in Mio. US\$/Anteil %)	Beitrag zum UNDP- Kernhaushalt 2008 (in Mio. US\$/Anteil %)	Beitrag zum UNHCR- Kernhaushalt 2008 (in Mio. US\$/Anteil %)
	2007-2009	2010-2012			
NO	0,782	0,871	73,5 / 12	137,6 / 12	52,0 / 6
NL	1,873	1,855	53,4 / 9	116,6 / 10	74,7 / 8
SE	1,071	1,064	71,9 / 12	109,6 / 10	86,6 / 10
US	22,000	22,000	128,0 / 20	97,4 / 9	250,1 / 28
GB	6,642	6,604	38,0 / 6	96,3 / 9	43,2 / 5
JP	16,624	12,530	15,7 / 3	73,1 / 7	72,6 / 8
DK	0,739	0,736	37,6 / 6	73,1 / 7	42,6 / 5
CA	2,977	3,207	17,7 / 3	55,4 / 5	27,0 / 3
ES	2,968	3,177	23,3 / 4	54,4 / 5	26,1 / 3
CH	1,216	1,130	16,9 / 3	45,6 / 4	21,2 / 2
FR	6,301	6,123	18,5 / 3	43,2 / 4	19,4 / 2
DE	8,577	8,018	8,3 / 1	42,2 / 4	32,9 / 4
IE	0,445	0,498	25,1 / 4	34 / 3	22,5 / 3
IT	5,079	4,999	17,7 / 3	23,6 / 2	32,7 / 4
BE	1,102	1,075	4,7 / 1	18,4 / 2	11,1 / 1
Andere	21,604	26,110	65,4 / 10	29,5 / 7	73,7 / 8
Gesamt	100	100	615,7 / 100	1,100 / 100	888,4 / 100
Quelle: Zahlen entnommen aus UNDP (2009a); UN (2009b); UNICEF (2009); UNHCR (2009); UN General Assembly (2007b; 2009b); z. T. eigene Berechnung					

Im Kontrast erbringt eine Reihe von Staaten auffällige Mehrleistungen; ihre Beiträge überschreiten deutlich die nach dem Beitragsschlüssel als angemessen bewerteten Anteile (in Tabelle 2 grau hinterlegt). Beim UNDP-Kernhaushalt sind dies vor allem die kleineren Staaten (NL, CH, B, IRL), die nordischen Staaten (NOR, SW, DK), multilateral orientierte Staaten wie Kanada, aber auch Großbritannien und Spanien. Allein die skandinavischen

Staaten (ohne Finnland) und die Niederlande erbringen knapp 50 % des Kernhaushaltes von UNDP.

Wenn man die VN-Beiträge der Staaten nun ins Verhältnis zu ihren ODA-Gesamtausgaben setzt, verstärkt sich der Eindruck, dass die nordischen Staaten und die Niederlande, die schon während des Ost-West-Konflikts als „gleich gesinnte Geber“ überproportional viel in das VN-System investierten, diese Politik auch fortsetzen. Nicht überraschend zeigt sich auch hier, dass das VN-System für die kleineren Länder am wichtigsten ist (Abb. 5).

Abbildung 5: Anteil der VN-Kernbeiträge an Gesamt-ODA (Mittelwert 2004–2006)					
NO	17 %	NL	8 %	DE	ca. 2 %
DK	14 %	CA	8 %	FR	ca. 2 %
SE	13 %	CH	7 %	BE	2 %
IE	ca. 10 %	IT	6 %	US	2 %
		JP	6 %		
		GB	5 %		
		ES	4 %		
Quelle: Eigene Zusammenstellung, zum Teil eigene Berechnung auf Basis der Länderkapitel aus OECD (2008, 80; 2009a; 2009b)					

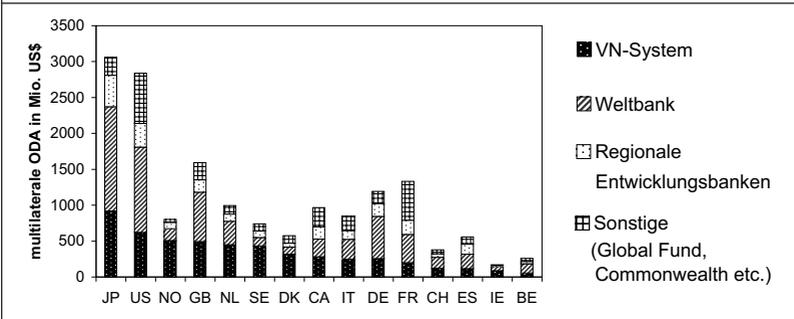
Norwegen hat zwischen 2004 und 2006 im Durchschnitt immerhin 17 % seiner gesamten EZ-Mittel in Kernbeiträge für das VN-System eingesetzt. Dänemark, Schweden und Irland vertrauten dem VN-System immerhin mehr als 10 % ihrer ODA-Mittel an. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich Frankreich, Belgien und die USA. Für diese Staaten ist das VN-System – gemessen an Kernbeiträgen – ein nicht so wichtiger Partner, auch wenn die Beiträge in absoluten Zahlen durchaus substantziell sind. Auch für Deutschland spielen die VN in finanzieller Hinsicht eine bescheidene Rolle. Für die Entwicklungszusammenarbeit dieser Ländergruppe sind bilaterale Beziehungen und andere multilaterale Organisationen bedeutsamer. Sie stellen dem VN-System lediglich ungefähr 2 % ihrer ODA-Mittel zur Verfügung.

Ein Hinweis ist an dieser Stelle noch wichtig: Anders als die in Tabelle 1 verwendete Datenbasis enthalten die hier verwendeten OECD-Zahlen

weniger als die Hälfte der tatsächlich an die VN geflossenen Mittel, da ausschließlich die Kernbeiträge, nicht aber die zweckgebundenen Zahlungen erfasst werden. Folgt man allerdings der Prämisse, dass Kernbeiträge für VN-Organisationen wertvoller sind als zweckgebundene Gelder und deswegen auch ein klareres Bekenntnis des jeweiligen Landes zum multilateralen Charakter der Vereinten Nationen darstellen, erhöht sich die Aussagekraft der Tabellen.

Der Vergleich des Stellenwerts, den die VN im Vergleich zu anderen multilateralen Organisationen einnehmen, bestätigt die bereits deutlich werdende Rangfolge der Relevanz der VN für die hier untersuchten Staaten. Abbildung 6 zeigt einerseits das Verhältnis der Beiträge eines Staates an multilaterale EZ-Organisationen, andererseits gibt sie Aufschluss über die absolute Höhe der multilateralen Beiträge. Auch hier finden zweckgebundene Beiträge keine Berücksichtigung. Der unterste Bestandteil der Säulen bildet die Kernbeiträge an das VN-System ab.

Abbildung 6: Höhe und Verteilung multilateraler ODA der Geberstaaten (Mittelwert 2004–2006), ohne EU

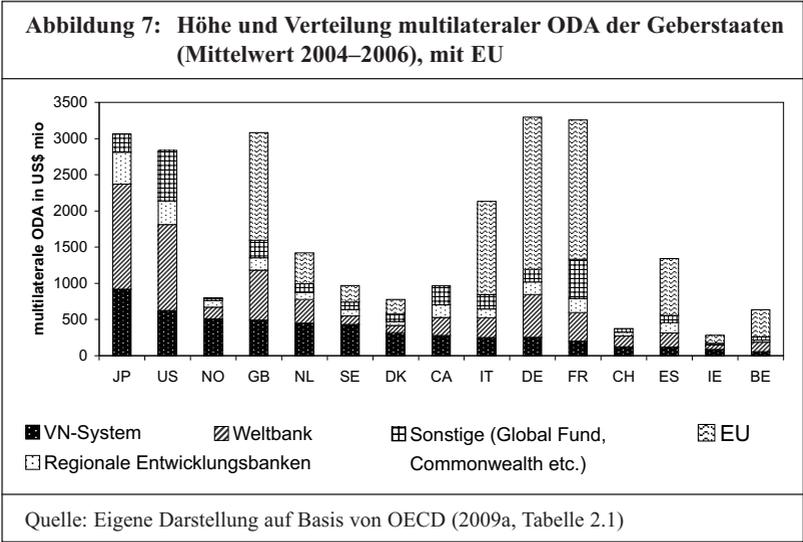


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von OECD (2009a, Tabelle 2.1)

Für Norwegen, Schweden, Dänemark, die Niederlande, Kanada und Irland war das VN-System 2004-2006 im Schnitt Hauptempfänger multilateraler ODA, wenn Zahlungen an die Europäische Union nicht berücksichtigt werden. Diese Staaten gaben im Verhältnis an alle anderen multilateralen Organisationen weniger Geld. Für Japan war die Weltbank wichtigste multilaterale EZ-Organisation, ebenso für die Schweiz. Für diese Staaten folgte das VN-System auf dem zweiten Platz. Dies gilt auch für Großbritannien, Italien, Spanien, Belgien, Deutschland und Frankreich. Für die USA waren die

VN der drittichtigste multilaterale Partner, der geringfügig weniger Mittel erhielt als sonstige multilaterale Empfänger (etwa Globaler Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria).

Fügt man die im gleichen Zeitraum an die EU geflossenen multilateralen Mittel in die Abbildung ein, so zeigt sich, dass für die meisten EU-Mitglieder die EU mit Abstand der wichtigste Empfänger multilateraler EZ-Mittel ist. Die der EU zur Verfügung gestellten Mittel überragen bei den großen EU-Mitgliedern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, aber auch Italien und Spanien) deutlich alle weiteren multilateralen Beiträge. Lediglich für Schweden, Dänemark und die Niederlande bleibt das VN-System der wichtigste multilaterale Partner, für Irland steht das VN-System auf Platz zwei. Für alle anderen untersuchten EU-Mitglieder ist das VN-System der drittgrößte Empfänger multilateraler Mittel.¹¹



11 Als supranationale Regionalorganisation unterscheidet sich die Mittelvergabeverfahren der EU stark von VN, Weltbank oder Entwicklungsbanken, bei denen Entwicklungsländer an Entscheidungsverfahren beteiligt sind. Zudem besteht ein großer Anteil der an die EU fließenden multilateralen EZ-Mittel aus nationalen Pflichtbeiträgen zum Gesamthaushalt der EU, die unter Mitwirkung der supranationalen EU-Gremien für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden (Grimm 2010).

Gutes Geberverhalten von Industriestaaten

Analog zu der 2003 initiierten *Humanitarian Good Donorship*-Initiative gibt es auch in Bezug auf die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen immer wieder Überlegungen, handlungsleitende Prinzipien zu etablieren, die die Planungssicherheit der Organisation erhöhen sollen (z. B. UN 2008b). Ein wichtiges Element einer solchen "Good Multilateral Donorship" macht die Zusicherung von mehrjährigen Beiträgen aus. Eine weitere Komponente besteht in einem ausgewogenen Verhältnis von zweckgebundenen Beiträgen und Kernbeiträgen. Außerdem kommt der Form, die die zweckgebundenen Beiträge annehmen, Bedeutung zu. Die folgende Analyse wertet die Geberpraxis der fünfzehn ausgewählten Länder nach diesen Kriterien aus.

Mehrjahreszusagen

Wenn sich Geber über mehrere Jahre verpflichten, VN-Organisationen Gelder in festgelegter Höhe zur Verfügung zu stellen, stellen sie deren Planung und Management auf eine gesichertere Basis. Sie unterstützen die Organisation darin, strategischer und langfristig planen zu können und schirmen sie vor kurzfristigen finanziellen Schwankungen ab. Es gibt unterschiedliche Gründe, weshalb Staaten dem VN-System gegenüber keine mehrjährigen Zusagen zum Kernhaushalt machen wollen oder können. Beispielsweise mag es an einer gesetzlichen oder anderweitig notwendigen Grundlage fehlen, nationale Parlamente scheuen vor Vorausermächtigungen zurück, Budgetzyklen beschränken die Handlungsfreiheit, und Geber schätzen die zusätzliche Flexibilität, die ihnen einjährige Zusagen gewähren.

Eine kursorische Analyse von VN-Dokumenten und Interviewdaten lassen Rückschlüsse darüber zu, welche Geber prinzipiell Mehrjahresbeiträge an das VN-System leisten. In welchem Ausmaß dies geschieht, wurde nicht erhoben, ebenso wurde auch nur eine Auswahl von VN-EZ-Organisationen berücksichtigt. Dabei zeichnet sich folgendes Ergebnis ab: Die Gruppe der Staaten, die mehrjährige Zusagen machen, ist relativ klein und besteht aus den Niederlande, Norwegen, Großbritannien, Belgien, Kanada, Dänemark, Irland und der Schweiz.

Andere Staaten berufen sich vor allem auf haushaltsrechtliche Probleme, die mehrjährige Beiträge zu den Kernbudgets der VN-Organisationen (über Pflichtbeiträge hinaus) unmöglich machen. Obwohl hier oft mehrjährige Zusagen im bilateralen Bereich (und demnach auch für zweckgebundenen VN-Beiträgen) und gegenüber den Entwicklungsbanken Praxis sind,

Tabelle 3: Mehrjahreszusagen für freiwillige Beiträge an VN-Organisationen	
	VN-Organisationen und Zeitraum
Niederlande	UNDP (2008-2011); UNFPA (2007-2009); UNICEF (2007 zugesagt)
Norwegen	UNDP (2008-2011); UNFPA (2007-2009); UNICEF
Großbritannien	UNDP (2008-2011); UNIFEM
Belgien	UNDP (2008-2011); UNFPA (2007-2009)
Kanada	UNDP (2008/9, 10/11); UNFPA (2007-2009), UNIFEM
Dänemark	UNICEF (2007 zugesagt); UNDP
Irland	UNFPA (2007-2009); UNICEF; UNHCR; WHO
Schweiz	UNFPA (2007-2009); UNV (2009); UNIFEM
Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von Interviewdaten; UNDG (2009c, Annex 3); UN (2007b, § 60).	

machen Deutschland, Japan, die USA, und Frankreich keine mehrjährigen Zusagen für freiwillige Beiträge zu den Kernhaushalten der VN-Organisationen. Für Deutschland gilt eine Ausnahme: Die Beiträge an das Welternährungsprogramm werden für einen zweijährigen Zeitraum zugesagt. Schweden prüft zurzeit, wie es mehrjährige Beiträge durch Veränderung des Haushaltsrechts ermöglichen kann.

Ausgewogenes Verhältnis von zweckgebundenen Beiträgen und Kernbeiträgen

Kernbeiträge sind von besonderer Bedeutung für das VN-System: *“Core resources are the bedrock of the UN system for development, as these resources allow it to pursue its mission according to the key principles of universality and neutrality”* (UN Sekretariat 2009b, 3). Zweckgebundene Beiträge weisen für das VN-System viele Nachteile auf:

- Sie unterlaufen alle – in unterschiedlichem Maße – die von den Aufsichtsräten gesetzten Prioritäten.
- Sie erhöhen Transaktionskosten, etwa weil individuelle Abkommen ausgehandelt und abgeschlossen werden und gesonderte und individuell angepasste Berichterstattung erfolgt.

- Durch projekt- oder programmgebundene Mittel werden VN-Organisationen i. d. R. von der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen abgehalten, und der Trend wird verstärkt, dass Mitarbeiter(innen) vor Ort *Fundraising* betreiben. Für die eigentliche Arbeit bleibt weniger Zeit.
- Häufig wird argumentiert, dass Aktivitäten, die durch gebundene Beiträge finanziert werden, durch Kernhaushalte subventioniert werden. Obwohl auch für solche Aktivitäten ein Verwaltungsbeitrag erhoben wird, deckt dieser nicht nachhaltig die Reproduktion der operativen und normativen Basis des VN-Systems ab (UN 2009d, §§ 19–24). Zugespitzt bedeutet dies, dass Staaten, die die VN mehrheitlich für die Abwicklung von Projekten nutzen, dies auf Kosten derjenigen Beitragszahler tun, die überproportional hohe Kernbeiträge leisten.

Für Geberstaaten wiederum sind zweckgebundene Beiträge auf den ersten Blick attraktiv:

- Sie sind sichtbarer und können gemäß nationaler Schwerpunktsetzung ausgegeben werden.
- Staaten können Nachweise über die Verwendung und mithin über die Effektivität und Effizienz besser einfordern und nicht zuletzt ihren Einfluss auf die durchführende Organisation erhöhen.
- In vielen Geberländern werden Finanzierungsentscheidungen dezentral in den Programmländern selbst getroffen.
- Auch durch nationale Strategien vorgegebene thematische Prioritäten machen für viele Geber die zweckgebundene Mittelzuteilung an VN-Organisationen attraktiv.

VN-Organisationen sind nicht gezwungen, zweckgebundene Mittel anzunehmen. Allerdings fällt es ihnen durch die generelle Abhängigkeit von freiwilligen Beiträgen, den abnehmenden Kernhaushalten und der Konkurrenzsituation mit anderen EZ-Akteuren schwer, Mittel abzulehnen. Ein 2009 erschienener Bericht des VN-Sekretariats schlägt vor, dass Staaten mindestens die Hälfte ihrer Gesamtbeiträge für Entwicklungszusammenarbeit in Form von Beiträgen zu Kernhaushalten leisten sollten (UN Secretariat 2009b, § 69). Die 50-Prozent-Marke wurde in New York als willkürlich kritisiert. Obwohl das Sekretariat die Analyse schuldig blieb, die die Notwendigkeit von genau diesem Anteil an Kernbeiträgen erläutert, stellen die 50 % eine mögliche erste Messlatte für die Beiträge der wichtigen Geber-

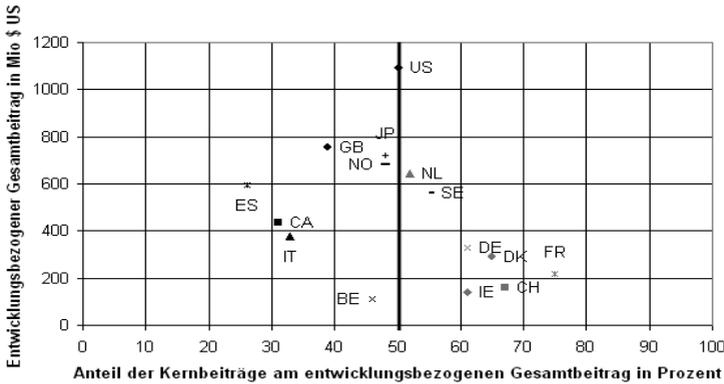
staaten dar. Legt man diesen Maßstab zugrunde, würden gemäß Erhebungen des DAC im Jahr 2006 Frankreich (75 %), die Schweiz (57 %), Japan (59 %) und Dänemark (49 %) ohne große Probleme dieses Prinzip guter Geberpraxis erfüllen. Der DAC-Bericht, der allerdings nicht alle zweckgebundenen Mittel erfasst, legt auch nahe, dass Deutschland, Italien und Spanien Mitglieder im Club der „guten Geber“ wären, auch wenn aufgrund fehlender Daten keine Prozentangaben möglich sind.¹² Auch für Schweden fehlen Daten. Die Niederlande (38 %), Kanada (4 %), Großbritannien (45 %) und auch Norwegen, in bisher untersuchten Bereichen eher vorbildlich, müssten ihre Praxis modifizieren. Dies gilt in größerem Maße auch für die USA (25 %) und Belgien (30 %), die substantielle Umschichtungen vornehmen müssten (OECD 2009a). Das Ergebnis relativiert also die Beurteilung einiger der im ersten Schritt der Analyse identifizierten „guten“ Geber.

Ein leicht verändertes Bild ergibt sich, wenn die Analyse auf der Basis von entwicklungsbezogenen VN-Daten für 2008 erfolgt.¹³ Auf der Abszissenachse der Abbildung 7 ist der Vergleichbarkeit halber der prozentuale Anteil der *Core*-Beiträge am Gesamtbeitrag eines Landes abgebildet, die Ordinate misst die Höhe der Gesamtbeiträge. Dänemark, Frankreich, Deutschland, die Schweiz, Irland, Schweden, und die Niederlande vergeben mehr als die Hälfte ihrer Beiträge zum VN-System ohne zusätzliche Auflagen und gehören damit unter Verwendung dieses Indikators zu den „guten Gebern“. Die USA vergeben Kernbeiträge in genau dem gleichen Umfang wie zweckgebundene Beiträge und können damit ebenfalls dieser Gruppe zugerechnet werden. Japan, Norwegen und Belgien versehen immerhin noch weniger als 60 % ihrer Beiträge mit zusätzlichen Auflagen. Mit einem Anteil von

12 Die Angaben basieren auf DAC-Daten für 2006 aus den jeweiligen Länderkapiteln des DAC-Berichts über multilaterale Hilfe. Die Zahlen basieren teilweise auf Schätzungen, da weder alle Geber sogenannte multi-bilaterale Gelder für das VN-System gesondert erfassen noch über die Kanäle, durch die ihre EZ-Gelder fließen, einheitlich Auskunft gewähren.

13 Seit 2010 weisen die VN in ihrem jährlichen Statistikbericht über die operativen Aufgaben die Beiträge und Ausgaben für entwicklungsbezogene Aktivitäten gesondert aus. Dafür werden die Beiträge für humanitäre Zwecke von der Gesamtsumme abgezogen (27 % aller UNICEF-Beiträge und 100 % aller Beiträge an das Welternährungsprogramm, UNHCR, UNRWA und OCHA – *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*) (UN 2010a, FN 1). Da das Ausmaß der Zweckbindung bei humanitärer Hilfe in der Regel höher liegt, erlaubt die Aufschlüsselung nun zum ersten Mal, das tatsächliche Ausmaß der Zweckbindung im EZ-Bereich systemweit abzubilden.

Abbildung 8: Geberländer: Core-/Non-Core-Beiträge für VN-EZ (2008)



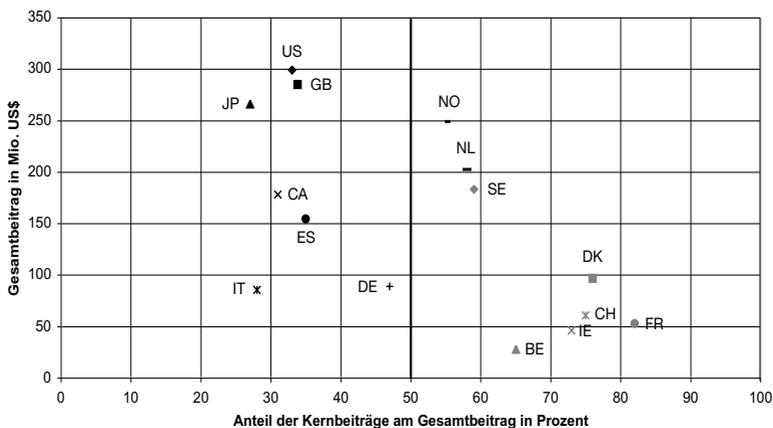
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis UNDESA (2010, Tabelle A 3)

weniger als 30 % Kernbeiträgen hebt sich Spanien von den anderen Staaten ab. Kanada und Italien und Großbritannien stehen dem allerdings mit weniger als 40 % Kernbeiträgen nur wenig nach. Auffällig ist, dass Staaten mit eher geringen Beitragszahlungen eher einen höheren Anteil an Kernbeiträgen leisten. Dies gilt allerdings nicht für Belgien. Interessanterweise hat die belgische Regierung eine drastische Umsteuerung vorgenommen: Sie hat sich verpflichtet, von Januar 2009 an ausschließlich Beiträge zu den Kernhaushalten ihrer multilateralen Partnerorganisationen zu leisten. Zwar behält sie sich auf Ebene der Programmländer zweckgebundene Finanzierungen vor, will diese allerdings so weit wie möglich reduzieren. Bisherige zweckgebundene Beiträge an das VN-System, die bisher mehr als 70 % aller Beiträge ausgemacht haben, sollen in Kernbeiträge, bzw. in sogenannte „Quasi-Kernbeiträge“ umgewandelt werden, die an den strategischen Prioritäten der Organisationen ausgerichtet sind (Anonymus 2008; UN 2008a, Box 1).

Die Analyse der Beiträge an die wichtigste und finanzstärkste entwicklungspolitische VN-Organisation, UNDP, bestätigt in etwa die bisherige Gruppeneinteilung (siehe Abbildung 8).

Auch hier leisten die gemessen am Finanzvolumen kleineren Beitragszahler Irland, Schweiz, Dänemark und Frankreich den Großteil ihrer Gelder ohne weitere Auflagen; ebenso wie Belgien. Von den größeren Beitragszahlern ist

Abbildung 9: UNDP: Geberverhalten (2008)



Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis von UNDP (2009a, 39)

Norwegen mit 55 % *Core*-Beiträgen am stärksten multilateral ausgerichtet. Diese *Core*-/*Non-Core*-Gewichtung unterscheidet sich von dem norwegischen Gesamtbeitrag an das VN-System, der eine stärkere Zweckbindung aufweist. Die USA, Großbritannien und Japan sorgen zwar für die höchste Quantität an Finanzmitteln, in Bezug auf die Qualität schneiden sie allerdings schlechter ab: Sie leisten je 73 %, 66 % bzw. 67 % ihrer Beiträge gebunden an zusätzlichen Auflagen. In der gleichen Gruppe befinden sich auch Kanada, Spanien und Italien. Es ist zu vermuten, dass diese Staaten sich in den Programmländern, in denen die VN mit der Durchführung von Projekten beauftragt wird, nicht im Einklang mit den Prioritäten verhalten, die sie in den Exekutivräten vereinbaren. Auch Deutschland liegt bei UNDP 2008 knapp unterhalb der 50-Prozent-Grenze.

Form der zweckgebundenen Beiträge

Es gibt unterschiedliche Formen, zweckgebundene Beiträge an das VN-System zu entrichten. Generell wird zwischen *Multi-Donor Trustfunds*, thematischen Fonds, programm- und projektspezifischen Mitteln, sowie selbstunterstützenden Beiträgen unterschieden. Nicht alle Formen unterlaufen den multilateralen Charakter des Systems in gleicher Weise.

Einige stellen einen Mittelweg zwischen dem Wunsch nach einer multilateral bestimmten Agenda und Erwartungssicherheit auf der Seite der Organisationen, und dem Wunsch nach Flexibilität auf Seiten vieler Geber dar (UN Sekretariat 2009b).

Als positiv gelten besonders jene Beiträge, die die Organisationen in ihren multilateral bestimmten Kernbereichen unterstützen. Dies sind vor allem Beiträge zu *thematischen Trust Fonds*, wie z. B. dem *UNDP Democratic Governance Thematic Trust Funds*. Im günstigsten Fall sind thematische Trustfonds an den strategischen Plänen der Organisationen ausgerichtet, die von den Aufsichtsgremien gebilligt wurden. Sie erlauben Gebern, zusätzliche regionale, programmatische oder thematische Schwerpunkte zu setzen. Weiterhin positiv sind Beiträge zu Sonderkonten für freiwillige Kernbeiträge, die einige Sonderorganisationen als Ausgleich für die seit geraumer Zeit stagnierenden Kernhaushalte eingeführt haben. Zumindest in Übereinstimmung mit den Paris-Verpflichtungen stehen zudem *Multi-Donor Trust Funds* (MDTFs), deren Anzahl und Volumen in den letzten Jahren massiv zugenommen haben. Diese Fonds ermöglichen Staaten, ihre Beiträge gebündelt den VN-Organisationen für Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Insbesondere für krisengeschüttelte Länder wie dem Irak, dem Sudan oder Sierra Leone wurden derartige MDTFs eingeführt. Insgesamt eher negativ, vor allem in Kombination mit sinkenden Kernbeiträgen, werden zweckgebundene *projekt- und programmspezifische Mittel* beurteilt. Es wird davon ausgegangen, dass diese Mittel die Konkurrenz zwischen den Organisationen und das Einwerben von Ressourcen auf Länderebene weiter anfachen, die Organisationen von der Konzentration auf multilateral vorgegebene Prioritäten ablenken und ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit untereinander und mit anderen bi- oder multilateralen EZ-Akteuren einschränken. *Selbstunterstützende Beiträge* werden von Entwicklungs- und Schwellenländern geleistet. Sie werden im nächsten Abschnitt detaillierter erläutert.

Es liegen aktuell keine aggregierten Daten vor, die erlauben würden, die zweckgebundenen Mittel der untersuchten Länder aufzuschlüsseln. Allerdings gibt Tabelle 5 Aufschluss über die Zusammensetzung der zweckgebundenen Mittel von Mitgliedsländern des OECD/DAC im Jahr 2008, wobei hier Mittel für EZ von Nothilfemitteln unterschieden werden. Dies lässt wiederum grobe Rückschlüsse auf die untersuchte Ländergruppe zu.

Diese Zahlen untermauern die Annahme, dass Staaten mit einem hohen Anteil zweckgebundener Mitteln die Überwindung der Fragmentierung des VN-Systems im Feld nicht fördern: Obwohl es durchaus sein kann, dass das

Tabelle 4: Zusammensetzung der Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2008)									
Finanzierungstypen	Gesamt	Entwicklungsaktivitäten				Nothilfe			
		Alle Geber		OECD/DAC		Alle Geber		OECD/DAC	
	Mio. US\$	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%	Mio. US\$	%
Gesamtbeiträge	22.0	13.3	61	7.7	58	8.7	39	6.1	70
Kernbeiträge	6.3	4.5	72	3.6	79	1.8	28	1.0	60
Zweckgebundene Beiträge	15.7	9.0	57	4.9	54	6.7	43	5.0	74
MDTFs	0.9	0.7	82	0.6	91	0.2	18	0.2	100
Thematische Fonds	0.4	0.3	72	0.3	91	0.1	28	0.1	91
Selbsterstützende Beiträge	1.7	1.6	91	0.0	0	0.1	9	0.0	0
Projekt-/ Programmbezogen	12.7	6.4	51	4.1	64	6.3	49	4.7	75
Quelle: UN Sekretariat (2010, Tabelle 1)									

ein oder andere untersuchte Land einen positiver gewichteten Mix aus zweckgebundenen Mitteln zum VN-System beiträgt, überwiegt der Anteil an projekt- und programmspezifischen Geldern. Demnach legt der hohe zweckgebundene Anteil der Mittel Spaniens, Kanadas, Italiens, Großbritanniens, Norwegens und Japans nahe, dass diese Staaten durch ihre Vergabepraxis in einem höheren Maß zur Fragmentierung des VN-Systems beitragen als Staaten mit einem ausgewogenen *Core-/Non-Core*-Verhältnis. Insgesamt zahlten OECD/DAC-Mitglieder gemäß VN-Angaben 4,9 Mrd. US\$ zweckgebundene Mittel an das VN-EZ-System. Bei weitem der größte Anteil, 4,1 Mrd. US\$, wurde an die Durchführung spezifischer Projekte und Programme gebunden. Somit fließen mehr als 80 % der für EZ gezahlten zweckgebundenen Mittel von OECD/DAC-Gebern in der Form an das VN-System, der nachgesagt wird, die Kohärenz des Systems am stärksten zu unterminieren. Im Vergleich dazu nehmen sich die Mittel für themati-

sche Fonds (0,3 Mrd. US\$) und für MDTFs (0,6 Mrd. US\$) sehr bescheiden aus, auch wenn die OECD/DAC-Mitglieder für mehr als 90 % dieser Gelder aufkommen.

Unterstützung für Reformen auf Länderebene

Wenn Geberländer sich für eine stärkere Kohärenz und Kooperation der VN-Organisationen aussprechen, so ist zu überprüfen, ob sie diese Forderung auch mit konkreten Handlungen unterstützen. Wie von der Hochrangigen Expertengruppe vorgeschlagen, werden in acht offiziellen Pilotländern (und zahlreichen inoffiziellen Nachahmern) die *Delivering as One*-Prinzipien umgesetzt. Ein wichtiger Bestandteil sind dabei die Länderfonds, die für jedes Pilotland und einige andere eingerichtet worden sind. Sechzehn solcher Fonds werden vom MDTF-UNDG-Office zurzeit verwaltet (Stand Juni 2010). Alle Entscheidungen über die Verwendung der Mittel werden vor Ort durch Steuerungsgremien oder den Länderkoordinator getroffen. Aus den Fonds sollen Fehlbeträge gedeckt werden, die sich aus einem Ungleichgewicht zwischen den Gemeinsamen Länderprogrammen und der finanziellen Grundausstattung der kooperierenden Organisationen ergeben. Die Fonds fördern direkt die kohärente Zusammenarbeit der VN-Organisationen in den Programmländern. Sie bieten Gebern die Möglichkeit, ihre Beiträge an das VN-System länderspezifisch (oft auch themenspezifisch) zweckzubinden, und darüber hinaus mit denen anderer Geber zu bündeln. Gleichzeitig schaffen die Fonds zusätzliche Anreize für die Regierungen der Programmländer, den anfänglichen Mehraufwand der Pilotversuche in Kauf zu nehmen, und stärken die Position des Länderkoordinators durch Verfügungsgewalt über finanziellen Mitteln.¹⁴ Diese Ziele können Geber auch durch die Unterstützung der Arbeit von UNDG und DOCO befördern, etwa durch Beiträge zum *UN Country Coordination Funds*, über den VN-Länderteams Unterstützung und Mittel für Koordinationsaufgaben erhalten (Vatterodt 2007b, 82–86).

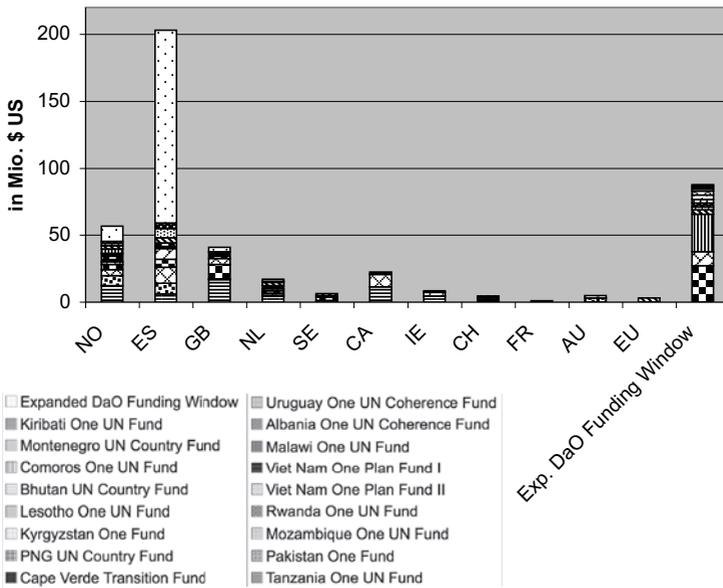
14 In den DaO-Pilotländern hatten die *One Funds* unterschiedliche Anteile an den Gesamtausgaben des VN-Systems. Während der jeweilige *One Fund* auf den Kapverdischen Inseln, in Malawi und Pakistan keinen nennenswerten Anteil an den Gesamtausgaben hatte, belief sich das Volumen in Vietnam auf 26 %, in Ruanda, Albanien und Tansania auf rund 20 %, in Uruguay auf immerhin fast 15 %, und in Mosambik auf 10 % (UN 2010a, 40).

Nahezu alle untersuchten Länder tragen zur Finanzierung der aktuellen Reformprozesse bei, auch wenn einige Länder deutlich höhere Summen als andere investieren. Vom Finanzvolumen her nimmt Spanien eine Extremposition ein. Mit der Einrichtung des *MDG Achievement Fund* im Dezember 2006 hat es den VN erst 528 Mio. € (bis 2010), im September 2008 weitere 90 Mio. € zur Verfügung gestellt. Auch wenn der *MDG Achievement Fund* nicht ausschließlich für die Förderung von Reformvorhaben dient, können Pilotländer Gelder abrufen. Diese Beiträge sind nicht in der Abbildung 9 enthalten.

Als direkte Unterstützung für das DaO-Vorhaben hat Spanien gemeinsam mit Norwegen und Großbritannien im September 2008 das sogenannte *Expanded 'DaO'-Funding Window for Achievement of the Millennium Development Goals* eingerichtet, zu dem auch die Niederlande beitragen. Das erweiterte DaO-Fenster baut die ursprüngliche Finanzierungsmöglichkeit für Pilotländer in zwei Dimensionen aus. Erstens wird ein Teilbereich des spanischen Fonds in einen *Multi-Donor Fonds* umgewandelt, der auch anderen Gebern offen stehen und mehr Erwartungssicherheit und zusätzliche Ressourcen für den DaO-Prozess schaffen soll. Auch mögliche Schief lagen zwischen *“Aid Orphans”* und *“Donor Darlings”* sollen über diesen Fonds ausgeglichen werden. Zweitens sind nun all diejenigen Länderteams und Programmländer antragsberechtigt, die mit Gemeinsamen Länderprogrammen arbeiten. Das bedeutet, dass sie zusätzlich zu einem UNDAF auch noch einen UNDAF-Aktionsplan erstellen, der genau festlegt, wie, von wem und mit welchen Mitteln die gemeinsamen, spezifizierten Ziele erarbeitet werden. Dadurch öffnet sich der Kreis der Antragssteller auch für inoffizielle Pilotländer und diejenigen Programmländer, die sich bei der Aushandlung anstehender UNDAFs für ein derartig integriertes Vorhaben entscheiden (UNDG 2009b und 2009c). Im März 2010 waren bereits siebzehn Programmländer antragsberechtigt. In Abbildung 9 ist das *DaO-Expanded Funding Window* nicht nur als Fonds abgebildet, an den Geber Beiträge leisten, um die DaO-Versuche zu unterstützen (Bestandteil Säulen Spanien, Norwegen, Großbritannien und Niederlande). Es ist auch als Geber aufgeführt, da viele der neuen Länderfonds bisher nur aus dieser Quelle Geld erhalten.

Großbritannien stellt 40 Mio. £ (2009–2011) zur Verfügung, Norwegen hat 40 Mio. US\$ (2009–2011) zugesagt. Die Pressemitteilung spezifiziert die

Abbildung 10: Finanzielle Unterstützung für die *Delivering as One*-Initiative



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Daten des *Multi-Donor Trust Fund Office Gateway*, ab 2006 (Stand März 2010)

Gesamtsumme für den Zweijahreszeitraum auf 275 Mio. US\$.¹⁵ Kanada ist ein weiteres Land, das mit insgesamt rund 20 Mio. US\$ für unterschiedliche Länderfonds ebenfalls bereits viel Geld in den DaO-Prozess investiert hat. Belgien, Dänemark, Italien, Deutschland, die USA und Japan haben sich bisher nicht an der Finanzierung des DaO-Prozesses auf Länderebene beteiligt.

Die Finanzierung der DaO-Prozesse ist auch unter Gebern nicht unumstritten, da es sich ausschließlich um zweckgebundene Beiträge handelt, die dem VN-System an den Aufsichtsgremien einzelner Organisationen vorbei zur Verfügung gestellt werden. Schweden zum Beispiel hat sich entschlossen, trotz

15 Norwegische Regierung: Expanded Delivering as one' Funding window. 02.10.2009; online: http://www.norway-un.org/Selected+Topics/reform/021008_Spaniafond.htm (Stand: 04.09.2009).

großer Unterstützung für DaO keine Mittel in den *MDG Achievement Fund* einzuzahlen. Schweden befürchtet, dass eine Stärkung dieser *Multi-Donor-Fazilität* zu Lasten von Beiträgen zu den Kernbudgets erfolgen wird, weil Staaten langfristig keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stellen werden. Auch die Schweiz sieht die Gefahr, dass die aus den Fonds finanzierten Projekte als weniger neutral angesehen werden. Der Grund dafür liegt in der stärkeren Geberorientierung des Fonds. Diese unterscheiden sich von den Exekutivräten, in denen Entwicklungsländer formal die Mehrheit haben.

Befürworter dieser Form der Finanzierung argumentieren, dass die Vorteile die Risiken aufwiegen: Mittel aus dem *Expanded Funding Window* und den Länderfonds werden dafür genutzt, Lücken in den zwischen Regierung und VN-Länderteam vereinbarten Gemeinsamen Länderprogrammen zu schließen und stärken somit substantiell die *Ownership* der Programmländer. Wenn die Gelder verstärkt auf Länderebene zur Verfügung gestellt werden, hat dies auch Konsequenzen für die Fonds und Programme und Sonderorganisationen: Die Macht verschiebt sich aus den Organisationszentralen ins Feld, und die Organisationen werden gezwungen, zusammenzuarbeiten.

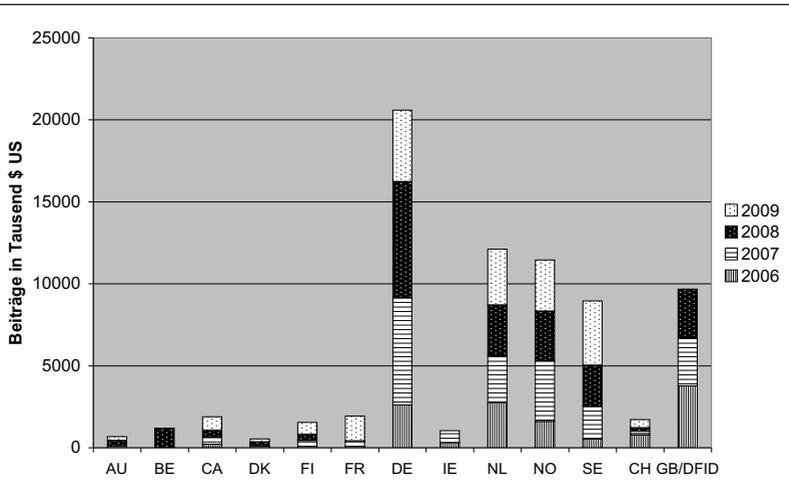
Wie Abbildung 11 zeigt, leisten viele der Staaten, die die DaO-Initiative auf Länderebene unterstützen, auch einen Beitrag zum *Country Coordination Fund*. Über die Unterstützung des *Resident Coordinator*-Systems und die Bereitstellung von technischer und finanzieller Hilfe für die Zusammenarbeit der Länderteams dient dieser Fond der Stärkung der Kohärenz auf Länderebene. Auch Länderteams der Pilotländer konnten von den Mitteln profitieren (UN DOCO 2010). Deutschland hat über den Zeitraum 2008–2009 den höchsten Beitrag an den UNCCF geleistet. Im Vergleich zu den Beträgen, die Spanien, Norwegen, aber auch Großbritannien in den DaO-Prozess investiert haben, nehmen sich die deutschen Beiträge aber gering aus. Auch Belgien und Frankreich unterstützten auf diese Weise die Förderung der besseren Zusammenarbeit auf Länderebene.

Die USA, Japan, und Italien stellen die große Ausnahme in den fünfzehn untersuchten Ländern dar. Keines dieser Länder hat bisher die DaO-Initiative durch zusätzliche freiwillige Beiträge unterstützt.

Strategische Partnerschaften mit VN-Organisationen

Nicht nur die Höhe der Gelder, die mittelfristige Verlässlichkeit oder die Freiheit von zusätzlichen Auflagen macht aus, wie stark Staaten die VN in ihren Reformbemühungen unterstützen. Geberdisziplin kann sich auch in einer

Abbildung 11: Beiträge an den UNCCF



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis UNDOCO (2010, 52)

strategischen Herangehensweise an Partnerschaften mit VN-Organisationen ausdrücken. Das kann sich z. B. darin äußern, dass nur eine kleine Anzahl von Organisationen mit relativ hohen Beträgen ausgestattet wird. Ein weiterer Indikator ist eine explizite, kohärente und transparente Strategie, die die Auswahl der zu unterstützenden Organisationen anleitet, wobei die Kriterien, die bei der Mittelvergabe zu Grunde gelegt werden, die Organisation dabei unterstützen sollte, ihre Reformziele zu erreichen. Strategische Partnerschaften können natürlich auch dazu genutzt werden, die eigenen Politikpräferenzen den VN-Organisationen aufzudrängen. Immer mehr Geber gehen nun dazu über, Effizienz und Effektivität zu einem expliziten Kriterium für die Vergabe von Kernbeiträgen zu machen, was bisher weniger der Fall war (Grimm / Warrener 2005). Viele Geber gehen auch bilaterale Partnerschaften mit den betreffenden Organisationen ein, in denen die Organisationen den Gebern quasi gesondert rechenschaftspflichtig sind. Einige Geber (Kanada) nutzen die Exekutivräte dafür, die Ergebnisse solcher Partnerschaftsverträge in den Exekutivräten vorzustellen. Sie bemühen sich also explizit um eine Verbindung zwischen der eigenen Evaluierung und den Exekutivräten, die eigentlich für diese Aufgaben zuständig wären. Das Gegenbeispiel ist Großbritannien, des-

sen Partnerschaftsabkommen mit UNDP Ziele enthielt, die nicht aus dem Strategischen Plan der Organisation stammten.

- Irland hat 2001 seine VN-Partner von 35 auf 20 reduziert. 2005 ist es strategische Partnerschaften mit sechs VN-Organisationen (ILO, UNICEF, UNFPA, UNHCR, UNDP, WHO) eingegangen. Diese Organisationen erhalten Zusagen über mehrjährige Beiträge, die an das Erreichen von gemeinsam formulierten Zielen gekoppelt sind. Diese sind den Strategiedokumenten der Organisationen entlehnt.
- Kanada: Die Kanadische Entwicklungsagentur CIDA (*Canadian International Development Agency*) hat ein eigenes Instrumentarium entwickelt um die Effektivität und Relevanz multilateraler Organisationen zu bewerten. Dieses Instrumentarium befindet sich noch in der Erprobungsphase. Gemeinsam mit Schweden und Großbritannien ging Kanada mit UNICEF eine strategische Partnerschaft für den Zeitraum 2006-2009 ein. Diese Strategie wurde aus unterschiedlichen Gründen nicht verlängert, so dass sich Großbritannien andere Partner gesucht hat.
- Schweden: Die 2007 formulierte multilaterale Strategie gibt vor, dass die Zuteilung von Ressourcen an multilaterale Organisationen in Zukunft gemäß den Schlüsselkategorien „Relevanz für nationale Politikziele“ und „Effektivität der Organisationen“ erfolgen soll. Seit 2008 führen das Außenministerium, die schwedische Entwicklungsagentur SIDA (*Swedish International Development Agency*) und schwedische Botschaften in Entwicklungsländern gemeinsam Evaluierungen multilateraler Organisationen durch. Bisher sind die Ergebnisse für 22 multi-laterale Organisationen veröffentlicht, darunter 16 VN-Organisationen. Schweden hat beispielsweise seine Zuwendungen an UNDP 2007 um 10 % reduziert, weil Menschenrechtsaspekte nicht ausreichend stark im strategischen Plan 2008-2011 verankert worden sind.
- Großbritannien „belohnt“ reformwillige und effektive Organisationen mit zusätzlichen Kernbeiträgen. Es ist die einzige Regierung, die zur Beurteilung der Effektivität und Effizienz von UNDP-Kriterien benutzt hat, die nicht gänzlich dem Strategischen Plan der Organisation entnommen waren. UNDP erhielt in Anerkennung seiner Ergebnisse und Leistungen im Jahr 2008 zusätzlich 2,82 Mio. £ Kernbeiträge.
- Dänemark und Großbritannien haben gemeinsame Strategien für UNICEF, UNFPA und UNDP für den Zeitraum 2009-2011 formuliert.

Diese Strategien legen Kriterien und Indikatoren fest, nach denen die Effektivität und Effizienz der Organisationen bewertet wird. Großbritannien hat bei Erreichung bestimmter Indikatoren zusätzliche Gelder in Aussicht gestellt

- Norwegen plant, die Finanzierung von nicht reformwilligen (Sonder) Organisationen zu reduzieren. Es hat keine eigenen Indikatoren für die Bewertung der Organisationen entwickelt, sondern benutzt z. B. MOPAN-Ergebnisse, vor allem aber die Berichterstattung der Organisationen selbst. Norwegen legt Wert auf einen Dialog mit den VN-Organisationen und auf partnerschaftliches Vorgehen.

Partnerschaftsabkommen mit einzelnen VN-Organisationen sind nicht unumstritten. Einerseits schaffen sie Erwartungssicherheit und stellen die Arbeit der Organisationen auf eine gesichertere, mehrjährige finanzielle Basis. Sie befriedigen den Wunsch nach stärkerer Rechenschaft und Sichtbarkeit auf Seiten der Geber. Andererseits werden durch solche bilateralen Abkommen, die über Kernbeiträge geschlossen werden, die multilateralen Aufsichtsgremien unterlaufen. Ebenso führen die Abkommen zu erhöhtem Verwaltungsaufwand bei VN-Organisationen und bei Regierungen von Geberstaaten.

Zwischenfazit

Aus der Gesamtanalyse der Geberpraxis ergibt sich ein eindeutiges Bild. Wie Tabelle 6 zeigt, sind die nordischen Staaten (Norwegen, Dänemark, Schweden) und andere kleine Staaten (Irland, NL, Schweiz, Belgien) vorbildliche und reformfördernde Geber. Mit Ausnahme von Norwegen leisten diese Staaten in absoluten Zahlen allerdings eher geringe Beiträge zum VN-EZ-System. Während Norwegen bei UNDP mehr Kernbeiträge leistet als zweckgebundene Beiträge, ist die Bilanz für das gesamte VN-EZ-System nicht ganz so positiv.

Kanada und Großbritannien, deren Verhalten in vielen Aspekten ebenfalls den Reformprozess unterstützt, unterlaufen durch ihren hohen Anteil an zweckgebundenen Mitteln den multilateralen Charakter des VN-Systems. Dieser Vorwurf lässt sich auch gegenüber Japan und den USA formulieren. Obwohl die USA mit Abstand den größten finanziellen Beitrag zu den operativen VN-Tätigkeiten leisten, trägt ihr sonstiges Geberverhalten bislang nur wenig zu einer Überwindung der Fragmentierung des VN-Systems bei. Deutschland positioniert sich weder im positiven noch im negativen Extrem. Allerdings ist zu vermuten, dass durch die verhältnismäßig geringe Höhe der absoluten Beiträge kaum eine strategische Förderung von Reformen erfolgen kann (vgl. auch Grimm 2005).

Tabelle 5: Zusammenfassung: Geberverhalten auf einen Blick

	Bedeutung der VN			Gutes Geberverhalten			Unterstützung für Reformen
	„Angemessene“ Beitragshöhe UNICEF/ UNDP/ UNHCR	VN-Anteil > 10 % der Gesamt-ODA	VN wichtigster Empfänger multilateraler ODA	Mind. 50 % Finanzierung für Kernhaushalte Gesamt / UNDP	Mehr-jährige Zusagen	Beiträge für DaO / UNCCF	
NO							
DK							
SE							
IE							
NL							
CH							
BE							
CA							
GB							
ES							
DE							
FR							
US							
JP							
IT							
Quelle: Eigene Zusammenstellung							

3.1.2 Verhalten nicht traditioneller Geber

Die Untersuchung des finanziellen Engagements von Entwicklungs- und Schwellenländern ist an dieser Stelle notwendigerweise oberflächlicher. Erstens ist die Datenbasis eingeschränkt; es liegen keine OECD/DAC-Daten vor, und die Datenerfassung über die Finanzflüsse von Nicht-OECD/DAC-Geber befindet sich noch in den Anfängen (UN ECOSOC 2008). Dies macht eine vergleichende Einschätzung zwischen VN-Engagement und Engagement in anderen multilateralen Organisationen unmöglich. Zweitens tragen zwar viele Entwicklungs- und Schwellenländer mittlerweile zur Finanzierung der operativen Aktivitäten des VN-Systems bei. Allerdings ist ihr Beitrag weiterhin sehr eingeschränkt. Die folgende Untersuchung beschränkt sich daher auf drei Fragen: In welchem Ausmaß finanzieren Schwellenländer und Länder mittleren Einkommens das VN-System? Sind ihre Beiträge dem angemessen, was sie aufgrund ihrer Wirtschaftskraft zahlen könnten? Entsprechen ihre Zahlungen den Prinzipien „guten“ Geberverhaltens?

Beitrag zur Finanzierung des VN-EZ Systems

Entwicklungs- und Schwellenländer tragen in steigendem Maß zur Finanzierung der operativen Tätigkeiten des VN-Systems bei. Waren Nicht-OECD/DAC Mitglieder 1993 für lediglich 7 % der Ressourcen für operative VN-Aktivitäten verantwortlich, betrug ihr Anteil im Jahr 2008 immerhin 12 % (UN Secretariat 2010, 3). Da der Kreis der untersuchten Länder G-20-Mitglieder umfasst, enthält Tabelle 6 auch Beiträge von Staaten, die mittlerweile der OECD angehören (Mexiko, Südkorea). Diese Einteilung scheint hier vertretbar, da diese Länder zu jenen Staaten gehören, die traditionellerweise Empfängerländer von VN-Unterstützung waren und bisher nicht als Geberstaaten in Erscheinung getreten sind.

Verglichen mit den Beiträgen der meisten Industrieländer sind die Beiträge von Entwicklungs- und Schwellenländern marginal. Der Beitrag Chinas bei-

Tabelle 6: Entwicklungs- und Schwellenländer: Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2003–2008, in Mio. US\$)							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Mittelwert
Brasilien (BR)	216	270	389	386	438	248	325
Argentinien (AR)	165	276	297	301	280	186	251
Saudi-Arabien (SA)	26	28	38	90	99	541	137
China (CN)	39	42	54	61	72	86	59
Südkorea (KR)	38	43	39	60	92	77	58
Ägypten (EG)	18	28	38	42	51	61	40
Russische Föderation (RU)	22	16	53	50	41	55	40
Indien (IN)	13	35	52	37	37	39	36
Mexiko (MX)	26	18	17	43	45	45	32
Türkei (TR)	4	5	23	14	35	29	18
Südafrika (ZA)	20	17	8	10	11	15	14
Pakistan (PK)	10	3	6	14	20	15	11
Indonesien (ID)	0,5	4	4	14	10	13	8
Malaysia (MY)	2	3	4	4	5	7	4
Andere	9.700	11.244	13.221	16.070	17.842	20.814	14.815
Gesamtwert	10.299	12.032	14.243	17.196	19.078	22.240	15.848
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis UN (2005; 2006a; 2007a; 2008a; 2009b); UNDESA (2010 Tabelle A-5)							

spielsweise liegt deutlich unter den Finanzvolumina, die die Schweiz, Belgien oder Irland für die operativen Tätigkeiten des VN-Systems bereitstellen (vgl. Tabelle 1). Auch Südkorea – seit 2010 OECD/DAC-Mitglied – leistet nur geringe Beiträge. Die Beitragshöhe der lateinamerikanischen Staaten hebt sich in der Tabelle stark ab, ebenso wie die Saudi-Arabiens. Die Zusammenarbeit zwischen diesen Staaten und den meisten Akteuren des VN-Systems – allen voran UNDP – basiert vor allem auf der Finanzierung von entwicklungspolitischen Aktivitäten im eigenen Land. Der starke Anstieg der Beiträge Saudi-Arabiens 2008 wurde allerdings durch einen Beitrag von 500 Mio. US\$ an das Welternährungsprogramm erzielt (UN 2010a, 20).

Stellt man die Beiträge, die an das VN-System geflossen sind, den VN-Ausgaben in den jeweiligen Ländern gegenüber (Tabelle 7), so zeigt sich, dass bislang nur eine Handvoll Staaten Netto-Beitragszahler sind. Es wird

Tabelle 7: Nettobeitragszahler an das VN-System (2007 und 2008)		
	2007	2008
	<i>Beiträge/Ausgaben/Differenz</i>	<i>Beiträge/Ausgaben/Differenz</i>
CN	72 / 156 / -84	86 / 145 / -59
IN	37 / 277 / -240	39 / 214 / -175
PK	20 / 297 / -277	15 / 243 / -228
MY	5 / 16 / -11	7 / 13 / -6
BR	438 / 385 / 53	248 / 326 / -78
ZA	11 / 34 / -23	15 / 38 / -23
AR	280 / 268 / 12	186 / 194 / -8
ID	10 / 318 / -308	13 / 261 / -248
KR	92 / 8 / 84	77 / 10 / 67
MX	45 / 39 / 6	54 / 54 / 0
SA	99 / 31 / 68	541 / 30 / 511
TR	35 / 50 / -15	29 / 50 / -21
RU	41 / 68 / -27	55 / 55 / 0
EG	51 / 101 / -50	61 / 119 / -58
Andere	17.842 / 15.295 / 2547	20.814 / 16.879 / 3935
Gesamtwert	19.078 / 17.343 / 1735	22.240 / 18.631 / 3609
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis UN (2009b, Tabelle A-3, B-2); UNDESA (2010, Tabelle A-4, A-5, B-3)		

sehr deutlich, dass es Schwellenländern generell eher schwer fällt, aus dem Lager der Entwicklungsländer und Empfänger von VN-Geldern zu den Beitragszahlern zu wechseln. 2007 und 2008 erhielten lediglich Südkorea, Saudi-Arabien und Mexiko weniger Geld durch das VN-System als sie für operative Tätigkeiten selbst beigetragen haben. Alle anderen Staaten waren 2007 oder 2008 Empfängerländer.

Angemessene Beitragshöhe

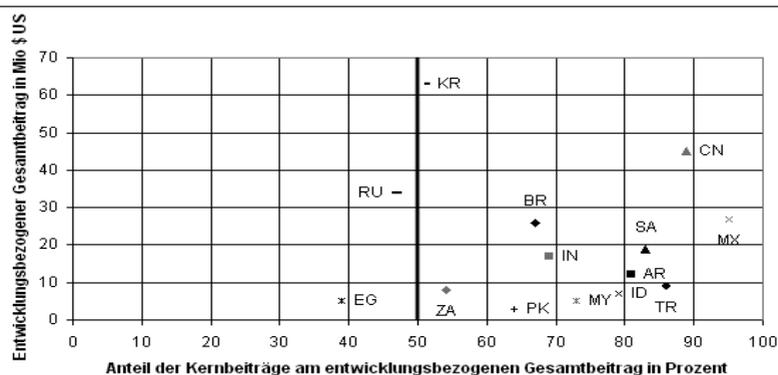
Ein Vergleich zwischen den Beiträgen, die Schwellenländer aufgrund ihrer Wirtschaftskraft zahlen könnten, mit dem, was sie tatsächlich zahlen, hält interessante Ergebnisse bereit. Tabelle 8 zieht den Verteilungsschlüssel für den regulären VN-Haushalt als Maßstab heran und misst daran die Summen, die Entwicklungs- und Schwellenländern auf freiwilliger Basis zu den Kernhaushalten ausgewählter Fonds und Programme beitragen.

Obwohl Entwicklungs- und Schwellenländer, die mit substanzieller Armut und Ungleichheit im eigenen Land zu kämpfen haben, nicht im gleichen Maß zu globaler Solidarität herangezogen werden können wie Industrieländer, ist doch auffällig, dass das VN-System von ihnen bisher kaum mit Mitteln für operative Aktivitäten bedacht wird.¹⁶ Während bilateral substanzielle Summen fließen, tragen Entwicklungs- und Schwellenländer kaum zur Grundfinanzierung der operativen VN-Tätigkeiten bei. Auffälligste Diskrepanz besteht bei der Volksrepublik China, die mehr als 2,5 % des zweijährigen VN-Haushalts 2008/2009 schulterte. Ihr Beitrag zu den Kernhaushalten von UNICEF, UNDP und UNHCR liegt weit unter einem Prozent. Der Beitrag an UNDP lag 2008 mit fast 0,3 % dabei am höchsten, müsste aber mehr als verzehnfacht werden, damit China das Volumen zur Verfügung stellt, was es für den regulären VN-Haushalt 2010/2011 als Anteil akzeptiert. Auch Südkorea, das in der OECD als Geberstaat auftritt, leistet nur sehr geringfügige Beiträge zu den Kernhaushalten. Gemessen am regulären Hauhaltsschlüssel bedürften sie einer deutlichen Steigerung. Für keines der untersuchten Entwicklungs- und Schwellenländer ist das VN-System ein bevorzugter Partner zur Förderung der Entwicklung in anderen Staaten, wenn die Höhe der finanziellen Beiträge zu den Kernhaushalten der Fonds und Programme als Indikator gilt.

16 Diese Analyse stützt sich auf Daten bis 2008, da die VN diese mit zweijährigem Abstand zur Verfügung stellen.

Tabelle 8: Entwicklungs- und Schwellenländer: Beiträge zu den Kernhaushalten 2007 (UNICEF, UNDP und UNHCR)					
	Beitragsschlüssel für Ordentliche VN-Haushalte (in %)		Beitrag zum UNICEF-Kernhaushalt 2007 (in Tausend US\$ / Anteil %)	Beitrag zum UNDP-Kernhaushalt 2007 (in Tausend US\$ / Anteil %)	Beitrag zum UNHCR-Kernhaushalt 2007 (in Tausend US\$ / Anteil %)
	2007-2009	2010-2012			
CN	2.667	3.189	1489 / 0,137	3460 / 0,293	250 / 0,095
IN	0,450	0.534	938 / 0,086	4448 / 0,376	10 / 0,004
PK	0,059	0.082	62 / 0,006	466 / 0,039	0 / 0
MY	0,190	0.253	168 / 0,015	390 / 0,033	0 / 0
BR	0,876	1.611	966 / 0,087	0 / 0	0 / 0
ZA	0,290	0.385	0 / 0	0 / 0	0 / 0
AR	0,325	0.287	165 / 0,015	0 / 0	20 / 0,008
ID	0,161	0.238	202 / 0,019	148 / 0,013	0 / 0
KR	2,173	2.260	2500 / 0,229	10 / 0,001	2000 / 0,762
MX	2,257	2.356	1159 / 0,106	1060 / 0,090	1000 / 0,381
SA	0,748	0.830	1000 / 0,092	0 / 0	100 / 0,038
TR	0,381	0.617	140 / 0,013	1440 / 0,122	200 / 0,076
RU	1,200	1,602	1000 / 0,092	1100 / 0,093	1000 / 0,381
EG	0,088	0,094	0 / 0	0 / 0	0 / 0
Andere	88,215	85,662	1 080 338 / 99,102	1 169 284 / 98,940	257 777 / 98,254
Gesamt-wert	100	100	1 090 127	1 181 806	262 357
Quelle: Zusammenstellung und z. T. eigene Berechnung auf Basis UN (2009b, Tabelle A-4); UN General Assembly (2007b; 2009b).					

Abbildung 12: Entwicklungs- und Schwellenländer: Core-/Non-Core-Beiträge für VN-EZ (2008)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis (UNDESA 2010, Tabelle A-3, A-5)

Tabelle 9: Entwicklungs- und Schwellenländer: Core- und Non-Core-Beiträge für operative VN-Aktivitäten (2007, in Mio. US\$)

Gesamtsumme		davon Sonderorganisationen		
Kernbeiträge	Zweckgebundene Beiträge	Kernbeiträge (Pflichtbeiträge)	Zweckgebundene Beiträge	
CN	39	33	30	8
IN	17	20	11	4
PK	6	14	5	1
MY	3	1	2	0
BR	27	412	25	132
ZA	4	7	4	4
AR	12	268	12	40
ID	2	8	2	0
KR	26	65	21	24
MX	26	19	23	7
SA	10	89	8	67
TR	8	28	5	13
RU	16	25	12	6
EG	5	46	5	0,3
Andere	5.321	12.613	1.237	3.086
Gesamtwert	5.501	13.577	1.385	3.386

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis UN (2009a, Tabelle A-4; A-5)

Viele Schwellenländer leisten allerdings selektiv Beiträge zu thematisch favorisierten Finanzierungsmechanismen. Exemplarisch sei hier der Fonds für Friedenskonsolidierung angeführt, der 2006 gleichzeitig mit der Friedenskonsolidierungskommission eingerichtet worden ist (Weinlich 2006). Obwohl auch hier der Großteil der Gelder von westlichen Gebern stammt, trugen nicht nur die beiden ständigen Sicherheitsratsmitglieder China (3 Mio. US\$) und die Russische Föderation (4 Mio. US\$) Millionenbeträge bei, sondern auch Indien (2 Mio. US\$) (UNDG 2010c).

Gutes Geberverhalten von Entwicklungs- und Schwellenländern

Um bewerten zu können, inwiefern die Zahlungspraktiken von Entwicklungs- und Schwellenländern der Kohärenz zuträglich ist, muss nicht nur das Verhältnis zwischen *Core-* und *Non-Core-*Mitteln untersucht werden. Ebenso stellt sich die Frage der Mehrjährigkeit der Mittelvergabe. Dazu liegen allerdings keine Informationen vor. Daher beschränkt sich die Untersuchung hier auf das *Core-/Non-Core-*Verhältnis der Beiträge für die entwicklungsbezogenen VN-Aktivitäten, die länderspezifisch in Abbildung 12 dargestellt sind.

Abbildung 12 zeigt klar, dass der Hauptanteil der Beiträge von Entwicklungs- und Schwellenländern an die VN-EZ durch Beiträge an die Kernhaushalte erfolgt. Lediglich die Russische Föderation und Ägypten haben 2008 mehr als die Hälfte ihrer Mittel an bestimmte Zwecke gebunden.

In dieser Grafik sind allerdings lokale Ressourcen, die Regierungen für die Tätigkeiten der VN-Organisationen in ihrem eigenen Land beitragen (selbstunterstützende Beiträge), nicht enthalten. Die in Tabelle 9 abgebildeten absoluten Beiträge an das VN-System für operative Tätigkeiten enthalten diese Zahlungen. Dadurch ergibt sich ein deutlich anderes Bild, insbesondere für Schwellenländer. Ähnlich wie bei den Industriestaaten liegen auch bei den meisten dieser Länder die zweckgebundenen Beiträge deutlich höher als die Beiträge zu den Kernhaushalten. Lediglich China, Mexiko und Malaysia haben 2007 mehr zu den Kernhaushalten der VN-Organisationen beigetragen als sie dem VN-System in Form von zweckgebundenen Mitteln zur Verfügung stellten. Indien befindet sich knapp über der 50 %-Marke, ebenso wie Südafrika, dass weniger als 40 % seiner im Vergleich allerdings sehr geringen Mittel an das VN-System gebunden vergibt. Tabelle 9 zeigt auch, dass bei fast

allen Entwicklungs- und Schwellenländern die Gesamtbeiträge zu den Kernhaushalten nur wenig größer als diejenigen Kernbeiträge, die sie als Mitgliedsbeiträge an die Sonderorganisationen zahlen müssen. Das bedeutet auch, dass sie nur sehr geringe freiwillige Zahlungen an die Kernhaushalte der Fonds und Programme leisten.

Die Beiträge von Brasilien und Argentinien stechen auch in Bezug auf das Volumen hervor. Dies lässt sich vor allem auf selbstunterstützende Beiträge (*self-supporting contributions*) zurückführen. Vor allem die lateinamerikanischen Staaten machen davon Gebrauch, aber auch andere Mittel- und Hochkommensländer etwa in der arabischen Region. Da diese Länder aufgrund ihrer gestiegenen Wirtschaftskraft nur sehr geringe Mittel aus den Kernhaushalten der VN-Organisationen erhalten, sind sie dazu übergegangen, ihre UNDP-Büros und Programme selbst zu finanzieren und auch Sonderorganisationen für ihre Dienste selbst zu bezahlen. Nicht selten leihen sie sich dafür bei internationalen Finanzinstitutionen Geld und benutzen VN-Akteure als Durchführungsorganisationen, wobei sie die Programme entweder komplett oder teilweise finanzieren (Galvani / Morse 2004).

Die Zweckbindung der Mittel und die Nutzung von VN-Organisationen als Durchführungsorganisationen haben auch in diesem Fall Konsequenzen. UNDP etwa zeichnet selbst ein generell positives Bild von dieser Kooperationsform, nicht zuletzt, da sie eine Einkommensquelle darstellt und der Organisation in Ländern mittleren Einkommens ein Standbein sichert. UNDP stellt aber auch fest, dass Regierungen oft um Unterstützung in solchen Bereichen bitten, die außerhalb des Mandats oder der Kernkompetenzen der Organisation liegen (UNDP 2008, xi). Externe Stimmen formulieren die Kritik noch deutlicher: Dadurch, dass UNDP in diesen Ländern ausschließlich als Durchführungsorganisation auftritt, kann es seine Rolle im Bereich der Anwaltschaft, der Koordination und des *Capacity Building* nur schlecht wahrnehmen (Galvani / Morse 2004). Entwicklungsländer hingegen weisen darauf hin, dass die *Ownership* der Regierung bei dieser Form der Kooperation sehr stark sei.

Wie verbreitet die Praxis der selbstunterstützenden Beiträge auch über die lateinamerikanische Region hinaus mittlerweile ist, zeigt Tabelle 10, die die zehn größten Beitragszahler dieser Form von zweckgebundenen Beiträgen und deren Volumen darstellt. 2007 zahlten Entwicklungs- und Schwellenländer insgesamt 2,2 Mrd. US\$ in Form von selbstunterstützenden Beiträgen für entwicklungspolitische VN-Aktivitäten. 2008 ist das Volumen auf 1,6 Mrd. US\$ gefallen. Allerdings macht dieser Betrag immer noch ungefähr 16 % aller zweckgebundenen Beiträge

für entwicklungsrelevante VN-Aktivitäten aus (UN 2010a, 23). Auch im Vergleich zu den 4,6 Mrd. US\$, die im gleichen Jahr an das VN-System als entwicklungsrelevante Kernbeiträge flossen, ist der Betrag durchaus beachtlich.

Tabelle 10: Top Ten der selbstunterstützenden Länder (2008)

Geber	Selbstunterstützende Beiträge (in Mio. US\$)	Anteil an den Gesamtbeiträgen für entwicklungsbezogene Aktivitäten (in %)
Brasilien	219	88
Panama	199	98
Argentinien	173	93
Kolumbien	130	98
Peru	120	98
Ägypten	56	91
Irak	41	82
Honduras	38	98
Afghanistan	32	98
China	31	36

Quelle: UN (2010a, Tabelle 5)

Zwischenfazit

Anders als bei den Industrieländern ist die Einteilung in „gute“ und „schlechte“ Geber bei den Entwicklungs- und Schwellenländern nur schlecht möglich. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die meisten Schwellenländer sich immer noch eher auf der Seite der Empfängerländer von VN-EZ-Mitteln sehen und kaum substanzielle Beiträge leisten. Obwohl Staaten wie China oder Indien bilateral beachtliche Summen für Süd-Süd-Kooperation ausgeben und sich auch innerhalb der VN für dieses Thema engagieren, schlägt sich dieses Engagement nicht in freiwilligen Beiträgen an das VN-System nieder. Schwellen- und Entwicklungsländer leisten kaum Kernbeiträge an die Fonds und Programme und nur geringfügig mehr als ihre Pflichtbeiträge an die Sonderorganisationen. 2007 und 2008 erhielten lediglich Südkorea, Mexiko (beide OECD-Mitglieder) und Saudi-Arabien weniger Geld durch das VN-System als sie für operative Tätigkeiten selbst beigetragen haben. Werden Beiträge, die Staaten für entwicklungspolitische Aufgaben im eigenen Land an VN-Organisationen zahlen (selbstunterstützende Beiträge), nicht in die Rechnung einbezogen, haben die meisten Staaten ein ausgeglichenes Verhältnis von Kernbeiträgen und zweckgebundenen Beiträgen. Dies bedeutet aber auch, dass das Volumen der nicht für das eigene Land

veranschlagten zweckgebundenen Beiträge nicht besonders hoch ist. Die Praxis der selbstunterstützenden Beiträge, die vor allem in Lateinamerika und bei anderen Ländern mittleren und hohen Einkommens verbreitet ist, macht den größten Beitrag der Entwicklungs- und Schwellenländer für die VN-EZ aus. Diese Form von finanziellem Engagement scheint allerdings ebenfalls eher die Fragmentierung des VN-Systems als dessen Kohärenz zu fördern.

3. 2 Motive und politisches Engagement

Nach der Analyse der finanziellen Vergabepaxis steht in diesem Unterkapitel das Verhalten der Staaten in den Aufsichtsgremien im Vordergrund. Inwiefern verhalten sich Staaten konstruktiv und tragen dazu bei, dass das VN-System angemessene Leistungsvorgaben erhält? Um das Verhalten der Staaten besser einordnen zu können, wird zunächst ein Überblick über die Motive der Industriestaaten und der Entwicklungs- und Schwellenländer gegeben. Unter Motiven werden übergeordnete Beweggründe des einzelstaatlichen Engagements bei den Vereinten Nationen verstanden, die die Formulierung konkreter Positionen in Bezug auf grundlegende Ziele und politische Handlungsstrategien in den Reformverhandlungen mit anleiten.

3.2.1 Motive für VN-Engagement

Die Analyse der Motive für das Engagement von Staaten in der VN-EZ muss an dieser Stelle notwendigerweise oberflächlich und vereinfachend bleiben. Generell ist festzustellen, dass Staaten sowohl innerhalb der Gruppe der Industriestaaten als auch innerhalb der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer fundamentale Motive teilen. Allerdings bestehen innerhalb der Gruppen unterschiedlich gewichtete Mixe aus macht- und wertpolitischen bzw. entwicklungspolitischen Motivlagen.

Obwohl Industrie- und Entwicklungsländer prinzipiell das Interesse teilen, eine möglichst gute und große Wirkung der EZ der VN auf Länderebene zu erreichen, bestehen fundamentale Gegensätze in den übergeordneten Beweggründen für das Engagement in den Vereinten Nationen, wie in der Gegenüberstellung der Positionen in Tabelle 11 deutlich wird. Wenngleich nicht alle Verhandlungen über technische Fragen von diesem Grundkonflikt überlagert werden müssen, können die jeweiligen Verhandlungspositionen in nahezu jedem beliebigen Entscheidungsprozess auf den Nord-Süd Kon-

Tabelle 11: Motive von Industriestaaten und Entwicklungs- und Schwellenländern für VN-Engagement		
	Industriestaaten	Entwicklungs- und Schwellenländer
Machtpolitische Motive	<ul style="list-style-type: none"> • Beibehalten der aktuellen Machtverteilung im internationalen System • Bewahren der marginalen Rolle der VN in Wirtschafts- und Finanzfragen (jenseits von Entwicklung) • Sicherung des nationalen Einflusses im zwischenstaatlichen Machtspiel • Prestigegegewinn durch VN-Engagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderung der Machtverhältnisse im int. System • Aufwertung der VN generell und insbesondere in Wirtschafts- und Finanzfragen • Mitspracherecht bewahren und, wo möglich, ausbauen • Prestigegegewinn durch VN-Engagement
Wertorientierte Motive	<ul style="list-style-type: none"> • Multilaterale Strukturen stärken, da VN wichtig im Bereich Sicherheit, als globales Forum, als Garant des Völkerrechts • Schutz/Bereitstellung öffentlicher Güter • Globale Solidarität beweisen 	<ul style="list-style-type: none"> • Multilaterale Strukturen stärken, da VN wichtig als globales Forum mit inklusiven Entscheidungsverfahren, im Bereich Sicherheit, als Garant des Völkerrechts • Schutz/Bereitstellung öffentlicher Güter • Globale Solidarität beweisen
Entwicklungs-politische Motive	<ul style="list-style-type: none"> • VN stärken, da einzigartige Rolle als universaler Norm- und Standardsetzer • VN-EZ hat Vorteile gegenüber anderen EZ-Akteuren => Größenvorteile (<i>economies of scale</i>) nutzen => VN-Strukturen/Reichweite nutzen => VN als wichtiger humanitärer, neutraler Akteur => VN als Akteur mit integriertem Mandat (Sicherheit, Nothilfe, Entwicklung) => VN als wichtiger Partner für Programmländer => VN mit einzigartigem normativ-operativem Mandat • Kontrolle und Qualitätssicherung über Verwendung zur Verfügung gestellter Gelder 	<ul style="list-style-type: none"> • Besonderheiten des VN-EZ Systems bewahren => Keine Konditionalitäten => Neutralität und Unparteilichkeit => Orientierung an nationalen Prioritäten • Geberdominanz entgegenwirken, eigene Akzente setzen • Zugang zu Ressourcen/Kapazitäten des VN-Systems • Steigerung der für EZ zur Verfügung stehenden Beträge • VN als Forum für Süd-Süd - Kooperation nutzen

flikt zugespitzt werden. Dies lenkt von inhaltlichen Aspekten der Entscheidungen ab. In den meisten VN-Entscheidungen stehen Forderungen nach mehr Ressourcen dem Wunsch nach der Begrenzung der Ausgaben gegenüber, oder die Forderung nach der Aufwertung der VN steht im Widerspruch zu den Bestrebungen, ihre jetzige Rolle beizubehalten.

Motive von Industriestaaten

Bei den Motiven der Industriestaaten lässt sich unterscheiden zwischen solchen, die die finanzielle Unterstützung des VN-EZ-System anleiten und solchen, die das grundsätzliche Staatenverhalten innerhalb der VN mitbestimmen. Grundsätzlich teilen die Industriestaaten das Interesse, die bisherige Machtverteilung im internationalen System beizubehalten. Damit einher geht auch, dass die VN weiterhin keine große Rolle in Wirtschafts- und Finanzfragen spielen sollen. Aus Perspektive der meisten Industriestaaten sollen diese Themen besser in jenen Gremien verhandelt werden, in denen sie auch formal über den größten Einfluss verfügen, etwa in den G-8/G-20, der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds (IWF).

Die VN-Organisationen stellen einen potenziell interessanten multilateralen Partner dar sowohl für kleinere Staaten, die über keine starken Vorfeldorganisationen verfügen (z. B. Schweiz) als auch Staaten, die im Lichte der Paris-Agenda ihr Engagement auf eine überschaubare Anzahl von Kernländern reduzieren wollen (z. B. Kanada, Norwegen), verstärkt in fragilen Staaten aktiv sein wollen (UK, Kanada) oder starke humanitäre Schwerpunkte setzen wollen (z. B. Japan). Das VN-System ermöglicht ihnen, ihre beschränkten Mittel gemeinsam mit denen anderer Staaten wirkungsvoller und globaler einzusetzen als durch bilaterale Zusammenarbeit allein. Der Schutz und die Bereitstellung öffentlicher Güter wie Wasser, Klimaschutz und grenzüberschreitender Gesundheit lassen sich zudem ausschließlich im globalen Kontext regeln. Nicht zuletzt stellen finanzielle Beiträge an VN-Organisationen ein Mittel dar, um den eigenen Einfluss in der Weltorganisation zu stärken, und zwar politikfeldspezifisch ebenso wie politikfeldübergreifend.

Kleinere Staaten eint das Interesse an einer starken Weltorganisation, da sie in anderen Gremien wie den G-20 oder der EU (im Fall von Norwegen und der Schweiz) nicht vertreten sind, oder aber ihre Stimme nicht gleichberechtigt zu Gehör bringen können. Das regelbasierte System kollektiver Sicherheit – so fehlerbehaftet es in der Praxis auch sein mag – bietet diesen Staaten mittel- und langfristig Schutz vor machtpolitischen Alleingängen mächtigerer Staaten. Aber auch für Mittelmächte wie Deutschland oder Kanada, die traditionell multilateral ausgerichtet sind oder auf den Ruf als *“Good International Citizen”* Wert legen, ist ein funktionierendes VN-System von Bedeutung.

Für die ständigen Sicherheitsratsmitglieder haben entwicklungspolitische Fragestellungen einen geringeren Stellenwert als die sicherheitspolitischen Aktivitäten der VN. Die Finanzierung der VN-EZ und das mühsame Reformunterfangen stellen im Extremfall den notwendigen Preis dar, den diese Staaten für das Funktionieren des Sicherheitsrats und die globale Norm- und Standardsetzungsfunktion der VN zu zahlen bereit sind. Dies spiegelt sich z.B. auch in der Anzahl der Mitarbeiter(innen) wider, die sich in New York mit wirtschaftlichen und sozialen Themen beschäftigen. Großbritannien hebt sich hier allerdings von den USA und Frankreich ab, das auch in diesem Themenbereich gut aufgestellt und sehr aktiv ist.

Nicht zuletzt werden ODA-Zahlungen an die VN auch für übergeordnete Ziele instrumentalisiert. Für Aspiranten und Konkurrenten um eine ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat wie Japan, Deutschland oder Italien stellen Beitragszahlungen an das VN-System eine Möglichkeit dar, ihren Anspruch auf einen Sitz zu untermauern. Oft werden aber direkte bilaterale Zuwendungen an Entwicklungsländer bevorzugt, um Unterstützung oder Zustimmung in Wahl- oder Verhandlungsprozessen zu erlangen. Dies ist zumindest im Fall der USA empirisch plausibel nachgewiesen (Kuziemko/Werker 2006).

Weiterhin teilen die Industriestaaten das grundsätzliche Bestreben, ihren eigenen Pflichtanteil an der Finanzierung des VN-Systems möglichst gering zu halten, besonders diejenigen Staaten, die bereits einen relativ hohen Anteil tragen (USA, Japan, Deutschland). Aber auch sonst besteht der grundsätzliche Wunsch, die generellen Kosten für den Unterhalt der Fonds und Programme eng zu begrenzen, und der moralischen oder faktischen Verpflichtung auf höhere EZ-Zahlungen entgegenzuwirken.

Motive von Entwicklungs- und Schwellenländern

Auch in der Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer gibt es große Überschneidungen in Bezug auf ihre Beweggründe für das Engagement im VN-EZ-System. Trotz potenziell widersprüchlicher Interessen innerhalb der sich wirtschaftlich und politisch stark ausdifferenzierenden Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer besteht weiterhin ein großes Interesse daran, gemeinsam als G-77 oder NAM den Industrieländern gegenüber zu treten. Es lässt sich zwischen solchen Motiven unterscheiden, die das grundsätzliche Staatenverhalten innerhalb der VN mit anleiten, und solchen, die die Inanspruchnahme des VN-EZ-Systems mitbestimmen. Wie oben deutlich wurde, treten Schwellenländer bisher nicht als klassische Geber gegenüber den VN auf, sondern engagieren sich nur selektiv.

Entwicklungs- und Schwellenländer teilen das Bestreben, die Rolle der VN aufzuwerten, insbesondere in Wirtschafts- und Finanzfragen. Dies ist die offizielle Position der G-77 und Chinas und der Bewegung Blockfreier Staaten (vgl. NAM 2009; G-77 2009). Die VN mit ihren multilateralen und inklusiven Entscheidungsfindungsprozessen gelten als unentbehrliches und herausragendes Forum. Die Aufwertung der Wirtschaftsagenda ist prioritär zu verfolgen, da die Bedeutung von Generalversammlung und ECOSOC in den letzten beiden Dekaden im Vergleich zum Sicherheitsrats substanziell abgenommen hat, und wichtige Wirtschafts- und Finanzfragen in anderen internationalen Institutionen verhandelt werden, in denen Entwicklungsländer weniger Mitspracherechte haben. Auch G-20-Mitglieder wie Indien rücken offiziell nicht davon ab, dass die Vereinten Nationen die wichtigste internationale Organisation sein soll.

Einige Staaten betrachten die VN prinzipiell als Forum, in der sie für eine gerechtere Weltordnung und gegen die Dominanz westlicher Industrienationen kämpfen. Besonders jene Länder, die auch national versuchen, Gegenmodelle zum kapitalistischen Mainstream zu entwickeln, treten hier hervor, etwa die Mitglieder der von Venezuela und Kuba gegründeten Bolivarischen Allianz für die Amerikas (ALBA). Aber auch für Indien oder Pakistan ist die die Formulierung von Kritik an der dominanten Weltordnung eine wichtige VN-Funktion. Neben der ideologischen Motivation kann ein konfrontatives Verhalten in VN-Gremien außerdem dazu dienen, Führungsanspruch gegenüber dem heimischen oder internationalen Publikum zu signalisieren. Nicht zuletzt kann durch Abgrenzung vom politischen Norden stärkere Einigkeit in der Gruppe der Entwicklungsländer hergestellt werden.

Aus der Perspektive von Entwicklungs- und Schwellenländern ist Entwicklungspolitik in den VN ein fundamentaler Bestandteil der Wirtschafts- und Sozialagenda. Allerdings wehren sie sich dagegen, Entwicklungspolitik isoliert zu betrachten. Sie wirken darauf hin, größere Zusammenhänge, etwa Handelsfragen, mit zu thematisieren. Die VN sollen eine Hauptrolle in der internationalen Entwicklungspolitik einnehmen. Dafür müssen ihre Ausstattung und Fähigkeiten zur Mandatserfüllung und zu wirksamerer Programmimplementierung gestärkt werden. Das Hauptdefizit der VN im Entwicklungsbereich liegt aus der Perspektive der Entwicklungs- und Schwellenländer in der mangelhaften Ressourcenausstattung, die den umfangreichen und wichtigen Mandaten der Organisation nicht gerecht wird. Es wird beklagt, dass die für die Sicherheitsagenda bereitgestellten Gelder im Vergleich höher ausfallen, und die für EZ zur Verfügung stehenden Mittel ausschließlich auf freiwilliger Basis und in unzureichender Höhe fließen.

Entwicklungs- und Schwellenländer teilen das Interesse, die Distinktionsmerkmale der EZ der VN zu bewahren. Es dürfen keine Konditionalitäten eingeführt werden; VN-Organisationen müssen weiterhin über größtmögliche Flexibilität verfügen, um auf die jeweiligen Bedürfnisse der Programmländer einzugehen; sie sollen weltweit tätig sein; die Zusammenarbeit muss auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen und auf Zuschussbasis erfolgen. Als Empfängerländer teilen sie außerdem den Wunsch, möglichst große Anteile an TZ und FZ, die das VN-System bereitstellt, zu erhalten. Dabei stehen die Staaten in Konkurrenz zueinander, da etwa die Fonds und Programme einen Teil der Kernhaushalte anteilig gemäß Einkommenskategorien (LDCs, *Middle Income Countries* – MICs) vergeben.

Trotz dieser Konkurrenz ist die Gruppe der Entwicklungs- und Schwellenländer (inklusive China) stark darum bemüht, möglichst mit einer einheitlichen Position aufzutreten. Viele kleinere Entwicklungsländer schließen sich den Meinungsführern in NAM und G-77 an, da sie oft weder über die personellen Kapazitäten verfügen, alle Entscheidungsprozesse in den VN mitzuverfolgen, noch überall starke Interessen formulieren könnten. Dadurch wird auch sichergestellt, dass Meinungsführer wie Indien, Ägypten, Kuba, aber auch China in anderen Foren gegenüber den Industrieländern für die Interessen der Entwicklungsländer eintreten.

3.2.2 Verhalten in den Aufsichtsgremien

In diesem Abschnitt wird dargestellt, wie sich die ausgewählten Staaten in den EZ-Aufsichtsgremien verhalten. Welche Staaten spielen eine besonders aktive Rolle, welche Staaten treten eher für das internationale Gemeinwohl ein, welche Staaten verfolgen vordringlich ihre nationalen Partikularinteressen? Im Mittelpunkt der Analyse stehen exemplarisch der UNDP / UNFPA Exekutiv-Rat, das operative Segment des ECOSOC und der zweite Ausschuss der Generalversammlung im Zeitraum 2009-2010. Die Analyse beruht auf Hintergrundgesprächen, teilnehmender Beobachtung und Dokumentenanalysen.

UNDP/UNFPA-Exekutivrat

In der Regel beteiligen sich die westlichen Staaten sehr aktiv an den Sitzungen des Exekutivrats und zeigen starke Präsenz. Ihre Delegationen sind meist durch Expert(inn)en aus den nationalen Ministerien verstärkt. Da die Vertreter(innen) der EU-Mitgliedsstaaten dort nicht mit einer Stimme sprechen, sondern sich mit ihren Kolleg(inn)en aus der Regionalgruppe der Westeuropäischen Staaten koordinieren, spielen individuelle Staaten eine größere und direktere Rolle als im ECOSOC. Auffällig aktiv sind Großbritannien, Schweden, die Niederlande, Schweiz, aber in Zeiten der eigenen Mitgliedschaft auch Deutschland. Diese Staaten nutzen ihre Redebeiträge im Plenum dazu, stärkere Effizienz und Effektivität einzufordern und ihre Prioritäten klar zu formulieren. Großbritannien, die USA, Kanada, aber auch die Niederlande oder Schweden treten dabei nicht selten mit sehr präzisen und beharrlichen Forderungen gegenüber den VN-Organisationen auf. Andere Geber wie die Schweiz, die nordischen Staaten aber auch Deutschland unterstützen zwar die vorgegebene Reformrichtung, treten aber konzilianter auf. Sie bemühen sich, die Organisationen vor zu viel Mikromanagement zu schützen.

Unter der Bush-Regierung haben die USA oft eine konfrontative Sonderrolle eingenommen und mit ihrem Verhalten zu einer Polarisierung zwischen Nord und Süd beigetragen. So erzwangen sie z. B. 2007 mit Korruptionsvorwürfen, die sich im Nachhinein als überzogen darstellten, die Einstellung des Länderprogramms in Nordkorea und vertraten Extrempositionen hinsichtlich der Herausgabe interner UNDP-Rechenschaftsberichte. Viele westliche Geber gewährten UNDP Unterstützung im Lichte der auch über die Presse ausgetragenen Angriffe und bemühten sich um einen Kom-

promiss in Bezug auf die Offenlegung von internen Rechnungsprüfungsberichten. Unter Präsident Obama hat sich die Rolle der USA gewandelt. So zeigten die USA eine starke personelle Präsenz bei den Exekutivratsitzungen und haben sich 2010 erstmalig den Statements einiger anderer Staaten angeschlossen.

Die Politik der Geber in den Exekutivräten befindet sich durchaus in einem Spannungsverhältnis zu ihrer Finanzierungspraxis. In den Forderungen nach mehr Effizienz und Ergebnisorientierung wird kaum Bezug darauf genommen, dass die Zweckbindung und Einjährigkeit von Mitteln für UNDP erhebliche Probleme verursacht. Während vielfach die gute Arbeit und der Einsatz für Reformen gelobt werden, scheint bei einigen Gebern die Annahme vorzuherrschen, dass UNDP deutlich mehr Geld sparen könnte, wenn es nur wollte. Auch hier besteht ein Spannungsverhältnis. Während auf der einen Seite Druck nötig ist, um die schwerfällige Organisation zu einer effizienteren Mittelverwendung anzuhalten, besteht ein möglicher Zielkonflikt mit der ebenfalls geforderten Stärkung der Ergebnisorientierung. Hier mag ein größerer finanzieller Spielraum nötig und sinnvoll sein, um Reformen anzustoßen und umsetzen zu können.

Die meisten Entwicklungsländer sind im Exekutivrat weniger aktiv. Nicht zuletzt liegt dies an der dünnen Personaldecke vieler ständiger Vertretungen in New York, die oft nur über einen Bruchteil der Mitarbeiter(innen) westlicher Vertretungen verfügen.¹⁷ Zudem reisen in der Regel kaum Mitarbeiter aus nationalen Ministerien an. Dadurch sind einzelne Entwicklungsländer noch weniger als andere in der Lage, die oft parallel stattfindenden Veranstaltungen abzudecken und die komplexen Fragestellungen adäquat zu bearbeiten. Nicht zuletzt ist das Interesse vieler Entwicklungsländer an den im Exekutivrat verhandelten oftmals technischen Fragen nicht so groß wie das der Industrieländer, die ein größeres Informations- und Kontrollbedürfnis bezüglich der Verwendung der von ihnen zur Verfügung gestellten Gelder haben. Die grundsätzliche Machtasymmetrie zwischen Geber- und Empfängerländern, die durch die freiwillige Natur der Beiträge noch verstärkt wird, mag einen weiteren Erklärungsfaktor darstellen. Aber ähnlich wie bei

17 Zur Illustration: Der VN-Protokollservice listet für die ständigen Vertretungen in New York folgende Anzahl Diplomaten(innen): USA (126), Deutschland (63), Großbritannien (41), Kanada (28), Russische Föderation (86), China (61), Kuba (39), Ägypten (26), Indien (21), Kenia (12), Sudan (15), Tansania (13), Äthiopien (11), Demokratische Republik Kongo (7), Afghanistan (9), Mali (5), Mozambik (6) (Stand März 2010).

den Industrieländern bieten die Verhandlungen in Regionalgruppen mehr Staaten die Möglichkeit, ihre Anliegen zu artikulieren.

In Reaktion auf die konfrontative Politik der USA traten die Entwicklungsländer zeitweilig im Block als G-77 auf, anstatt Koordinierung und Verhandlungsführung durch Ländergruppen (Afrikanische Gruppe, Asiatische Gruppe usw.) zu organisieren. Dies trug ebenfalls zu einer Polarisierung des Exekutivrats bei. Staaten wie Kuba, Ägypten, Indien, Pakistan oder Brasilien sind oft in der Lage, die offizielle Position der G-77 zu dominieren. Sie betten technische Entscheidungen in machtpolitisch motivierte Konflikte ein, was der Konsensfindung meist abträglich ist. Ein Beispiel dafür war der 2007 / 2008 ausgetragene Konflikt um den Vierjahresplan von UNDP, der sich im Wesentlichen an der Verankerung des menschenrechtsbasierten Ansatzes entzündete. Obwohl der UNDP-Menschenrechtsansatz in vielen Programmländern akzeptiert ist und praktiziert wird, führte er im Exekutivrat zu Verwerfungen. Die G-77 wehrten sich erfolgreich gegen das Beharren der Geber auf einer prominenten Rolle für Menschenrechte im Dokument. Sie wollten der Einführung von Konditionalitäten in die VN-EZ entgegenwirken.

Einige der Länder, in denen die VN-Organisationen nach dem DaO-Prinzip zusammenarbeiten, haben in den letzten Sitzungen des Exekutivrats eine herausgehobene Rolle eingenommen. Die Pilotländer Ruanda, Tansania, Vietnam, Tansania und die Self-starter Malawi und Äthiopien haben ihre Erfahrungen und erste Ergebnisse in Bezug auf die Bekämpfung geschlechtsbezogener Gewalt, Klimawandel, Nahrungsmittelsicherheit und Erreichung der MDGs auf der gemeinsamen Sitzung der Exekutivräte von UNDP/UNFPA, UNICEF und WFP vorgestellt. Tansania hat zudem um die Erlaubnis ersucht, das sich noch in Entwicklung befindliche Gemeinsame Länderprogramm bald in Gänze vorlegen zu können.

China spielt eine eher zurückhaltende Rolle. Allerdings scheut es sich auch nicht, seine Interessen gegen andere Staaten durchzusetzen. So verhinderte China beispielsweise 2008 zeitweilig die Verabschiedung eines Kommisses zu einem Rechenschaftsrahmenwerk für UNDP, UNFPA und UNOPS (Büro für Projektdienste der Vereinten Nationen), in dem es unter anderem um Modalitäten für die Einsichtnahme in interne Rechenschaftsberichte der Organisationen ging. Hintergrund mag einerseits eine Reaktion auf den Inhalt und Ton der U.S.-amerikanischen Vorwürfe gegen UNDP und Nordkorea gewesen sein, andererseits aber auch Souveränitätsbeden-

ken, da der Missbrauch sensibler, Programmländer betreffender Informationen befürchtet wurde. Diese Bedenken wurden im Übrigen von anderen G-77-Staaten geteilt.

Viele Schwellenländer sind noch unentschieden, wie sie ihre Rolle in der VN-EZ wahrnehmen wollen. Während sie im Sicherheitsrat und in der Generalversammlung selbstbewusst auftreten und Führungsrollen beanspruchen, ist ihr Verhalten in Aufsichtsräten wenig prominent. Allein beim Thema Süd-Süd und trilaterale Kooperation sind sie meinungsstark vertreten.

Generalversammlung und ECOSOC

Die Verhandlungen in ECOSOC und Generalversammlung werden stark von der Blockbildung zwischen Entwicklungs- und Industrieländern geprägt, was zu polarisierten Debatten und sachfremden Paketlösungen bei Entscheidungen führt. Die Entwicklungsländer treten als G-77 / NAM und China auf. Die Industrieländer sprechen mit der Stimme der EU, die sich in der Generalversammlung koordiniert und von der jeweiligen Präsidentschaft repräsentiert wird. Kanada, Australien und Neuseeland treten als CANZ gemeinsam auf. Die USA, Japan und auch die Schweiz vertreten eigenständige Positionen.

Im zweiten Ausschuss der Generalversammlung, der für Wirtschaftsfragen, einschließlich Themen der nachhaltigen Entwicklung zuständig ist, spielen die G-77 eine wichtige Rolle, da sie traditionell nahezu alle Resolutionen einbringt. In der Meinungsbildung innerhalb der G-77 können sich vor allem die großen Schwellenländer wie Indien, China, Brasilien, Südafrika und auch ideologisch motivierte Staaten wie Kuba, Venezuela oder Ägypten durchsetzen. Dies führt oft dazu, dass Maximalpositionen vertreten werden, wie Gert Rosenthal, langjähriger Leiter der Regionalkommission Lateinamerika und nun Vertreter Guatemalas bei den VN feststellt.

“Exaggerating somewhat, just to make the point, many member states perceive the United Nations and its organs as places where each country or grouping can articulate its vision and its demands regarding international economic issues in maximalist terms, while conducting the ‘serious’ negotiations at other multilateral institutions” (Rosenthal 2005, 29).

Die Verhandlungen im zweiten Ausschuss werden von Kontroversen in anderen Bereichen der VN beeinflusst. Auch Enttäuschung über ungenügende Fortschritte bei der Armutsbekämpfung, MDGs und Entwicklungsfinanzierung, die Alleingänge der Bush-Regierung, oder die im Kontext des

Weltgipfels 2005 formulierte VN-Reformagenda, hinter der Einsparung und Rationalisierung von Entwicklungsaktivitäten vermutet wurden, zeigen ihre Wirkung in Form einer konfliktorientierten Verhandlungsführung durch die G-77. Nicht alle Staaten treten dabei gleich auf. Argentinien, Nicaragua oder Indonesien, die als *“Burden-Sharer”* in Vertretung des G-77-Vorsitzes Resolutionen aushandelten, agierten konsensorientierter. Kleinere Entwicklungsländer können sich oft nur wenig einbringen. Dies gilt auch für die Pilotländer, auch wenn sich im Zuge der *System-Wide Coherence* (SWC)-Verhandlungen ein Wandel anzubahnen scheint.

In den letzten Jahren gestaltet sich die interne Abstimmung der G-77 aufgrund von Interessendivergenzen in zahlreichen Einzelfragen immer schwieriger. Allerdings bieten sich dadurch bisher nicht mehr Koalitionsmöglichkeiten mit Industriestaaten. Stattdessen sind die Verhandlungen zwischenzeitlich blockiert und Verhandlungsergebnisse spiegeln die kleinsten gemeinsamen Nenner aller Staaten wider.

Die EU tritt im zweiten Ausschuss der Generalversammlung überwiegend geschlossen auf. Die EU und die USA sind die wichtigsten „Sparring-Partner“ für die G-77. Zu Zeiten der Bush-Administration spielte die EU oft eine Vermittlerrolle zwischen den G-77 und den USA. Dies scheint sich mit dem nun konzilianteren Auftreten der USA zu verändern. Japan tritt in der Generalversammlung eher zurückhaltend auf, die CANZ-Länder (Canada, Australia, New Zealand) sind ebenfalls nur punktuell aktiv. Die Schweiz spielte eine herausgehobene Rolle bei der Aushandlung der TCPR-Resolution 2007. In einer extrem polarisierten Atmosphäre trug sie dazu bei, dass ein Interessenausgleich zwischen den Erwartungen der G-77 nach mehr *Ownership*, mehr Einfluss und mehr finanzielle Leistungen und den Erwartungen der Geber nach stärkerer Kohärenz, größerer Wirksamkeit, und mehr Transparenz der VN Entwicklungszusammenarbeit erzielt werden konnte.

3.2.3 Zwischenfazit

Dass eine effektivere und effizientere VN-EZ im gemeinsamen Interesse der Industrie- und Entwicklungsländer liegt, scheint offensichtlich. Dennoch tun sich die Mitgliedsstaaten schwer damit, dies im Blick zu behalten. Immer wieder überlagert die Auseinandersetzung darüber, wie die Weltordnung gestaltet und welche Rolle die Vereinten Nationen darin spielen sollte, die EZ-Agenda. Nicht selten werden Verhandlungen von beiden Seiten als

Null-Summen-Spiel aufgefasst, bei dem die eine Seite das verliert, was die andere Seite gewinnt. In der Folge sind beide Seiten eher auf relative Gewinne aus und verlieren mögliche absolute Kooperationsgewinne aus dem Blick.

Zusätzlich zu diesem fundamentalen Nord-Süd-Konflikt, der sich vor allem in der Generalversammlung und im ECOSOC wiederholt, ist das politische und finanzielle Verhalten vieler Staaten nicht reformförderlich. Es besteht eine Diskrepanz zwischen den in den Aufsichtsgremien erhobenen Forderungen nach mehr Kohärenz und Effizienz auf der einen Seite und der Finanzierungspraxis und bilateralen Steuerungsversuchen auf der anderen Seite. So leisten viele Industriestaaten der Fragmentierung des Systems selbst weiter Vorschub, auch wenn sie in den Aufsichtsgremien deren Auswirkungen beklagen. Gleichmaßen bestehen auf Seiten der Schwellen- und Entwicklungsländer Diskrepanzen: die Interpretation technischer Fragen im Lichte übergeordneter Weltordnungsfragen behindert die sachadäquate Behandlung von Problemen, von deren Behebung alle gleichermaßen profitieren könnten. Zudem fokussieren Staaten sehr oft auf ihre kurzfristigen nationalen Interessen – sei es, dass einzelne Entwicklungsländer einen größeren Anteil an EZ-Mitteln für sich beanspruchen, oder darauf dringen, dass für Reform und Koordinierung nötige Mittel nicht von den für operative Tätigkeiten zur Verfügung stehenden Mitteln abgezogen werden dürfen, sei es, dass Industrieländer eine stärkere Kontrolle über die Mittelverwendungen durchzusetzen versuchen oder initiierte Reformprozesse unterfinanzieren.

Anders als in anderen Politikfeldern wo die internationalen Bürokratien als Makler auftreten können, die Staaten dabei helfen, ein besseres Ergebnis zu erreichen, werden die Sekretariate im EZ-Bereich selbst als Spieler mit eigenen Interessen wahrgenommen. Zwar helfen Berichte des Generalsekretärs dabei, die Verhandlungen in der Generalversammlung voranzutreiben. Letztlich ist aber das gezielte Eintreten von Staaten für die übergeordneten Ziele der Reformen – eine effektivere, effizientere VN-EZ, die sich an nationalen Prioritäten der Programmländer ausrichtet – essentiell für den Erfolg der Politikprozesse in den politischen Gremien. Diese Rolle wird von unterschiedlichen Staaten gespielt. Nicht selten übernimmt die Schweiz die Rolle des ehrlichen Maklers, aber auch Irland hat als Fazilitator gemeinsam mit Tansania die SWC-Verhandlungen in der Generalversammlung vorangebracht.

4 Reformoptionen für die zukünftige Rolle und Organisation des VN-Systems

Welche Vorschläge gibt es für eine klarere Positionierung der Vereinten Nationen im internationalen EZ-System und für den Umgang mit den internen Problemlagen? Viele der Probleme der VN-Entwicklungszusammenarbeit sind lange bekannt und es mangelt nicht an Reformvorschlägen (für einen Überblick vgl. Hüfner / Martens 2000; UN Sekretariat 2009a, Annex). Aktuelle, fundierte und detaillierte Vorstellungen, welche Rolle die Vereinten Nationen in der weltweiten Entwicklungsarchitektur einnehmen sollen, gibt es allerdings eher wenige. Das mag erstens daran liegen, dass die aktuelle wissenschaftliche Arbeit noch damit beschäftigt ist, die wachsende Komplexität des Systems zu beschreiben und die Auswirkung jüngerer Trends abzuschätzen (z. B. Reisen 2009; Severino / Ray 2009; Cox 2007b; Kharas 2007). Das System selbst befindet sich im Fluss, und unvorhergesehene Schocks wie die Wirtschafts- und Finanzkrise und die als Reaktion darauf beschlossene Aufwertung von IWF und Weltbank bringen immer wieder Neuerungen, deren Konsequenzen schwer abzuschätzen sind. Zweitens tendieren jene Arbeiten, die sich mit den VN und Reformoptionen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit beschäftigen, häufig dazu, sich mit institutionellen Veränderungsoptionen zu beschäftigen (Vatterodt 2007a, 68). Übergreifenden Ziele werden oft nur unzureichend reflektiert. Drittens fehlt, wie beschrieben, vielfach die fundierte empirische Basis, die erlauben würde, die komparativen Vorteile des VN-Systems in Form von nachweisbaren Erfolgen oder Misserfolgen klar zu erkennen und auf dieser Basis Positionsbestimmungen für die Zukunft vorzunehmen. Viertens wird die Rolle der VN aus einer *Global Governance*-Perspektive häufig abstrakter in den Blick genommen (The Commission on Global Governance 1995; Rosenau 1995; Dingwerth / Pattberg 2006).

4.1 Externe Reformdimension: Rolle der VN in der globalen EZ-Architektur

Konkrete Überlegungen zur Rolle des VN-Systems in der EZ-Architektur erfordern auch klarere Vorstellungen über die Rollen und Funktionen anderer Akteure. Mit Ausnahme eines Diskussionspapier des britischen Ministeriums für Entwicklungszusammenarbeit (Turner et al. 2003) liegen keine Papiere vor, die das Thema in Gänze behandeln. Die meisten Reform-

vorschläge stammen aus den Industrieländern. Insgesamt befassen sich Forscher aus Entwicklungsländern in ihren Arbeiten zur internationalen EZ-Architektur wenig mit der Rolle des VN-EZ-Systems und wie dieses ggf. verbessert werden könnte (Morton 2005, 5). Überlegungen zur künftigen Rolle der VN nehmen oft die hohe Input-Legitimität des VN-Systems zum Ausgangspunkt. Aufgrund ihres universellen Charakters und überparteilichen Mandats kommt den VN eine besondere Rolle im EZ-System zu.

Aufwertung der Rolle der VN

Einige Autor(inn)en leiten aus der besonderen Legitimität der Weltorganisation die Notwendigkeit der Aufwertung der Rolle der VN ab. Solche Vorschläge beinhalten etwa, der VN eine koordinierende Rolle im weltweiten EZ-System zu geben und ihr Durchsetzungsvermögen gegenüber anderen wichtigen EZ-Akteuren wie den internationalen Finanzinstitutionen oder nationalen Gebern zu verleihen. Messner et al. (2005) empfehlen z. B. die Einrichtung eines *Council for Global Development and Environment* unter dem Dach der VN, der die Schlüsselposition im internationalen EZ-System einnehmen sollte. Dieser neue Rat würde ECOSOC ersetzen und die Aufsicht über das zusammengelegte VN-EZ-Budget haben. Außerdem hätte er eine koordinierende Funktion auch im Hinblick auf Weltbank und IWF. In der Autorität und im institutionellen Rang sollte dieser Rat dem VN-Sicherheitsrat ebenbürtig sein. Dadurch würde die VN als Akteur in der internationalen EZ-Architektur erheblich aufgewertet. Ebenso würde sie ein stärkeres Gegengewicht zu den *Bretton Woods*-Institutionen bilden.¹⁸ Die Autoren schlagen weiterhin vor, die diversen Fonds und Sonderorganisationen in eine zentralen und repräsentativen VN-Organisation für Entwicklung zusammenzulegen (Messner et al. 2005, 18–30). Auch der ehemalige UNDP Administrator Kemal Dervis will die Vereinten Nationen durch die Einrichtung eines *“UN Economic and Social Security Council”* aufwerten (Dervis 2005). Dieser dem Sicherheitsrat ranggleiche Rat besäße ein weiter reichendes und stärkeres Mandat als der ECOSOC, er hätte Aufsichtspflicht über die Arbeit von WTO, IMF, Weltbank und alle VN-Fonds, -Program-

18 Als Zwischenschritt sieht der Vorschlag vor, einem reformierten Sicherheitsrat die Prüfung des VN-EZ-Systems, den internationalen Finanzinstitutionen und der World Trade Organization (WTO) zu übertragen.

men und -Sonderorganisationen, würde deren Zusammenarbeit fördern, und deren Leistung bewerten.¹⁹

Noch weitreichender sind Vorschläge des South Centers, das 2003 eine umfassende Studie zur Reform der VN vorgelegt hat und laufend Reformberichte von Hochrangigen Expertengruppen oder dem VN-Generalsekretär kommentiert (South Centre 1995; 2005; 2006; 2007). Auch hier ist eine der Hauptbotschaften, dass die VN anderen Organisationen übergeordnet und mit Kompetenzen zur wirkungsvollen Wahrnehmung ihrer Koordinierungsfunktionen ausgestattet werden soll. Die unterzuordnenden Organisationen beschränken sich allerdings nicht auf klassische EZ-Organisationen, sondern umfassen auch relevante Handels- und Finanzorganisationen, die die weltweite Entwicklung beeinflussen. Damit soll das umfassende VN-Mandat im Bereich Wirtschaft und Soziales wieder mit Leben gefüllt werden. In diesen Vorschlägen spiegelt sich die Forderung, die Vorherrschaft der *Bretton Woods*-Institutionen und die Dominanz der Geber im aktuellen System zu überwinden (siehe auch Culpeper / Morton 2008; Menocal / Rogerson 2006; Morton 2005).

Der britische Entwicklungsexperte Roger Riddell unterbreitet einen revolutionären Vorschlag zur Umstrukturierung des gesamten EZ-Systems. Er sieht in den VN das natürliche Zuhause für das von ihm vorgeschlagene *International Aid Office*, das zusammen mit dem *International Development Aid Fund* die internationale EZ-Architektur revolutionieren würde. Seinem ambitionierten Vorschlag zufolge sollten die durch Pflichtbeiträge erhobenen Mittel des neuen Fonds den Bedarf der Entwicklungsländer abdecken können. Die Gelder würden gemäß deren Bedürfnissen verteilt. Wenn staatliche Strukturen es erlaubten und die Regierungen sich der Armutsbekämpfung verpflichteten, erhielten sie die Gelder direkt als Budgethilfe. Im anderen Fall wären nationale Durchführungsorganisationen mit der Verteilung der Mittel beauftragt. Bilaterale und multilaterale Entwicklungsagenturen könnten sowohl von der Regierung eines Empfängerlandes

19 Die Idee eines neuen oder reformierten Rats im Bereich Wirtschaft und Soziales unter der Ägide der Vereinten Nationen hat seit dem Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise erneut Hochkonjunktur (für frühere Vorschläge vgl. Hüfner / Martens 2000). Vielfach wird nun aber über einen Rat nachgedacht, der die Rolle der VN im Bereich Wirtschaft und Finanzen mit einem deutlich umfassenderen Mandat insgesamt aufwerten soll, vgl. z. B. den Zwischenbericht der nach ihrem Vorsitzenden benannten Stiglitz-Kommission, *Commission of Experts of the President of the UN General Assembly 2009*.

als auch von den nationalen Durchführungsagenturen beauftragt werden. In den Augen des Autors wäre es allerdings gerechtfertigt, diese neuen Institutionen vorerst nicht im VN-System anzusiedeln, wenn die Realisierungschancen des Vorschlags durch eine Beheimatung bei OECD oder Weltbank stiegen (Riddell 2007, 389–414).

Kleinteiligere Vorschläge, die die Neutralität der VN zum Ausgangspunkt nehmen, sehen die VN in einer Aufsichtsfunktion über das weltweite EZ-System. Die Nichtregierungsorganisation (NRO) *Action Aid* schlägt beispielsweise vor, die Position einer VN-Kommissarin oder eines Kommissars für Entwicklungszusammenarbeit einzurichten. Diese Person wäre dafür zuständig, Beschwerden entgegenzunehmen, Streit zu schlichten, Geberverhalten zu bewerten und Fehlverhalten anzuprangern (Cox 2007a, 23). Pragmatischer fordert die Welthungerhilfe gemeinsam mit einer Menschenrechts-NRO, der VN die Schlüsselverantwortung für die Welternährungspolitik zuzuschlagen, um so sicherzustellen, dass alle Staaten gleichberechtigt darüber entscheiden können.²⁰

Fokussierung der Rolle der VN

Neben solchen ehrgeizigen bis revolutionären Vorschlägen zur Ausweitung der Rolle der VN ziehen andere Autor(inn)en aus der großen Legitimität der Vereinten Nationen gegenteilige Schlüsse. Obwohl auch sie den VN nicht ihre wichtige Rolle im Bereich der Normen- und Standardsetzung nehmen wollen, plädieren sie für Rationalisierung der operativen Tätigkeiten und eine Beschränkung der Rolle der VN auf jene Bereiche, in denen sie ihre Vorteile am besten ausspielen kann. Diese Forderungen sind allerdings kein Bestandteil des wissenschaftlichen Diskurses. Vielmehr werden sie in interner Papieren und Weißbüchern von Geberstaaten erhoben. Gemäß diesen Überlegungen soll sich die VN z. B. stärker auf Nischenthemen konzentrieren, bei denen aufgrund ihrer Neutralität am besten agieren kann. Beispiele für solche Arbeitsgebiete sind Konfliktprävention, Friedenskonsolidierung, demokratische Regierungsführung, Gender, humanitäre Hilfe oder Umweltthemen. Im Gegenzug soll das VN-System makroökonomische Themen und Handel- und Finanzpolitik gänzlich der Weltbank, dem IWF und der WTO überlassen. Auch ein Fokus auf bestimmte Zielgruppen wie die *Least Developed Countries* wird propagiert (etwa DFID 2009).

20 Frankfurter Rundschau, 13.10.2009 „Ein skandalöser Weltrekord. Hilfswerke fordern neue Politik gegen Hunger“.

4.2 Interne Reformdimension: Organisation des VN-EZ-Systems

Der Weltgipfel 2005 und die Arbeit der Hochrangigen Expertengruppe für systemweite Kohärenz 2006 bildeten einen Kristallisationspunkt für Überlegungen, wie sich die VN positionieren und welche institutionellen Veränderungen durchgeführt werden sollten. Viele der 2005/2006 entstandenen Optionenpapiere stellen die institutionellen Umstrukturierungen des VN-Systems in den Vordergrund. Alle Vorschläge eint dabei das Anliegen, durch eine stärkere Zentralisierung die Fragmentierung des Systems zu überwinden und die Vielfalt von Organisationen und Funktionen im VN-System stärker zu rationalisieren. Bereits 1975 hatte eine von der Generalversammlung ernannte Expertengruppe empfohlen, alle Fonds und Programme in eine *UN Development Authority* einzugliedern (Jenks et al. 2005, 14). Diese Empfehlungen für eine zentrale Entwicklungsagentur wurden wieder aufgegriffen.

Den offiziellen Auftakt machte der damalige Generalsekretär Kofi Annan. In seinem Bericht *“In Larger Freedom”* formulierte er 2005, dass es nötig sei, Reformschritte wie die *„Gruppierung der verschiedenen Organisationen, Fonds und Programme in straff verwaltete Einrichtungen, die sich jeweils mit Entwicklung, Umwelt beziehungsweise humanitären Maßnahmen befassen“* in Angriff zu nehmen. Das könnte auch bedeuten *„dass Fonds, Programme und Organisationen, deren Mandate und Fachkompetenzen sich ergänzen oder überschneiden, aufgelöst oder zusammengelegt werden“* (UN 2005, § 197). Der Bericht beschränkt sich allerdings auf den Vorschlag, je eine Säule für Entwicklung, Umwelt und Nothilfe zu schaffen, ohne näher auszuführen, wie dies umzusetzen wäre. Das Drei-Säulen-Modell wurde weit rezipiert und es wurden diverse Vorschläge zu dessen Ausgestaltung entwickelt.

Im Juli 2005 brachte das CEB, in dem alle Leiter(innen) der VN-Organisationen repräsentiert sind, einen eigenen Bericht in Vorbereitung auf den Weltgipfel heraus (CEB 2005). *“One United Nations – Catalyst for Progress and Change”* nimmt zunächst eine Bestandsaufnahme vor, inwieweit VN-Akteure im Zusammenspiel Länder bei der MDG-Erreichung unterstützen. Der Bericht führt aus, wie die MDG-Implementierung zu größerer Kohärenz und Effizienz des VN-Systems geführt hat. Um wirklich als „eine VN“ aufzutreten, seien aber noch weitere Verbesserungen erforderlich. Ein

gemeinsamer Auftritt auf Länderebene wird unter anderem für notwendig befunden (CEB 2005, 65–66). Auch dieser Vorschlag einer einheitlichen Länderpräsenz erwies sich als einflussreich in der dem Weltgipfel folgenden Debatte um die Reform der VN-EZ.

Auf dem Weltgipfel 2005 erhielt Kofi Annan das Mandat, Vorschläge für drei straff verwaltete Einrichtungen in den Bereichen Entwicklung, Nothilfe und Umwelt zu erarbeiten. Er berief daraufhin 2006 die fünfzehnköpfige Hocharangige Expertengruppe und bat deren Mitglieder, eine Bestandsaufnahme der operativen VN-Aktivitäten vorzunehmen um die komparativen Vorteile des VN-Systems herauszuarbeiten und Duplizierungen zu identifizieren. Sehr schnell unterbreiteten verschiedene europäische Staaten einzeln und gemeinsam mit Kanada als Gruppe der 13 (G-13) dem HLP ihre Erwartungen und Vorstellungen (Müller 2010, 46–49). Das Drei-Säulen-Modell und eine einheitliche Länderpräsenz wurden in diesen Beiträgen ausführlicher diskutiert.

- Die Niederlande schlugen eine umfassende Umstrukturierung vor, die zu drei VN-Organisationen führen würde. Die VN-Entwicklungsagentur würde die Aktivitäten von UNDP, UNICEF, UNFPA, UNCTAD, UNIDO, UN HABITAT, UNDCP, UNDCF, UNV, UNIFEM und UNAIDS übernehmen. Die VN-Nothilfeagentur würde die Tätigkeiten von WFP, UNICEF, UNHCR, UNDP/BCPR und UNRWA ausüben. Die VN-Umweltagentur würde Aktivitäten von UNDP, UN HABITAT, UNEP, GEF (*Global Environment Facility*) und der multilateralen Umweltabkommen übernehmen (OECD 2005b). Zusätzlich zu diesem radikalen Vorschlag, der die Fusion der bisher bestehenden Organisationen voraussetzt, machten die Niederlande auch den Vorschlag, eine weniger fundamentale Umgruppierung vorzunehmen, bei der nur ein Teil der Fonds und Programme zusammengelegt würde. Auch hier sind drei Säulen vorgesehen. Die Entwicklungssäule würde demnach aus UNDP, UNICEF, und UNFPA bestehen, die restlichen Organisationen würden in der WTO, UNFPA oder UNDP aufgehen. Als dritte Option wurde eine Rationalisierung empfohlen, bei der die Entwicklungssäule aus sieben Organisationen bestehen würde, von denen aber nicht alle eigenständig operativ tätig wären (OECD 2005c).
- Das Drei-Säulen-Modell steht ebenfalls im Zentrum eines Papiers, das der kanadische Berater Douglas Lindores im Auftrag Großbritanniens angefertigt hat. Auch Lindores unterscheidet zwischen einer fundamen-

talent Umstrukturierung, die in drei neuen Organisationen für Entwicklung, Umwelt und Nothilfe münden würde, und einer eher graduellen Umgruppierung. In diesem Fall würde an der Drei-Säulen-Struktur festgehalten. Allerdings wären die Organisationen innerhalb der jeweiligen Säulen ausschließlich durch gemeinsame Aufsichts- und Steuerungsmechanismen und besser integrierte Managementstrukturen miteinander verbunden. Die Vorschläge zeichnen aus, dass sie sich nicht auf die Ausgestaltung einer neuen Organisationsstruktur beschränken. Zusätzlich präsentiert Lindores Überlegungen bezüglich der erforderlichen systemweiten und individuellen *Governance*- und Finanzierungsmechanismen, der EZ-Programmierungsprozesse und der Implementierung (inklusive Erfolgskontrolle). Als dritte Option sieht Lindores die graduelle Weiterentwicklung des Systems vor, bei der die existierende VN-Struktur weitestgehend intakt bliebe und eine kohärentere und effektivere VN-EZ innerhalb der existierenden Mandate und Strukturen erreicht werden soll (Lindores 2005).

- Der von Belgien unterbreitete Vorschlag beschreibt detailliert das Idealmodell einer einzigen VN-Entwicklungsagentur mit starker Präsenz im Feld und dem Hauptsitz in New York. In dieser neuen Agentur würden alle Fonds und Programme inklusive der humanitären Akteure aufgehen. Die Kohärenz des Systems würde auch dadurch hergestellt, dass die Sonderorganisationen keine zweckgebundenen Mittel mehr einwerben müssten, sondern diese von der Entwicklungsagentur zugeteilt bekämen. Im jeweiligen Partnerland soll es eine einzige, konsolidierte Vertretung des gesamten VN-Systems geben. Um eine verlässliche Finanzbasis zu gewährleisten, soll eine Mehrjahresfinanzierung mit gerechter Lastenteilung zwischen den VN-Mitgliedern zur Regel werden (OECD 2005a).
- Auch vier langjährige, hochrangige VN-Mitarbeiter sprechen sich für die Bildung einer VN-Entwicklungssäule aus. Diese basiert dabei allerdings auf dem Prinzip der Gruppierung, da davon abgesehen wird, alle Fonds und Programme in eine Organisationseinheit zu integrieren. Stattdessen soll das Überleben der Organisationen mit großem Wiedererkennungseffekt und Markencharakter (z. B. UNICEF) gesichert sein. Die Autonomie der Sonderorganisationen solle nicht angetastet werden. Wo die Diversität der VN-Einrichtungen in funktionaler Hinsicht sinnvoll und zur Ausfüllung bestimmter Mandate gerechtfertigt ist, soll sie erhalten und weiterentwickelt werden. Parallel zu einer EZ-Säule gäbe es ähnlich

integrierte Säulenkonstruktionen im Bereich Nothilfe, Politische Angelegenheiten, und Menschenrechte. Die Kohärenz des Systems würde über ein gestärktes *Resident-Coordinator*-System und über Abstimmungsgremien hergestellt, nicht über die Schaffung einer neuen zentralen Bürokratie (Jenks et al. 2005).

- Der britische Vorschlag, der allerdings nicht die Regierungsmeinung wiedergibt, setzt einen anderen Akzent, in dem er die Finanzierungsfrage und die Organisation auf Programmlandebene zum Ausgangspunkt nimmt. Er plädiert für ein einheitliches Modell einer konsolidierten Vertretung aller VN-Organisationen auf Länderebene, wo mit einem konsolidierten Programmierungsprozess gearbeitet werden soll. Die Finanzierung sollt durch mehrjährige Verpflichtungen aller Mitgliedsstaaten unter Berücksichtigung der gerechten Lastenteilung erreicht werden. Begleitend zur graduell zu erreichenden Einheit auf Länderebene würde das VN-System auch auf Hauptquartierebene vereinheitlicht (Schultz 2005).
- Auch das BMZ plädierte in einem Diskussionspapier für das Fernziel eines einheitlichen, integrierten Systems der operativen Entwicklungszusammenarbeit. Dieses Fernziel soll über die Stärkung des *Resident Coordinator*-Systems, die schrittweise Einrichtung eines gemeinsamen Aufsichtsgremiums mit Entscheidungsbefugnis, die Zusammenlegung von Organisationen zu einem Cluster „Nachhaltige Entwicklung“ mit einheitlicher Organisationsstruktur und über die Erhöhung der Kernhaushalte und Mehrjahreszusagen erreicht werden (BMZ 2006).

Zusätzlich zu den hier beschriebenen Vorschlägen meldeten sich weitere Staaten und internationale Organisationen zu Wort. Frankreich etwa unterbreitete einen Vorschlag zur Reform der in Rom ansässigen Organisationen WFP, *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) und der FAO. Demgemäß sollte sich das WFP aus entwicklungspolitischen Aktivitäten zurückziehen. Die Schweiz brachte Vorschläge zur Reform der internen *Governance*-Mechanismen ein, die die Integration der UNDG in das CEB empfahlen. Auch einzelne VN-Organisationen formulierten eigene Stellungnahmen anlässlich des Konsultationsprozess des HLPs.

Im November 2006 legte die Hochrangige Expertengruppe ihren Bericht vor. Alles in allem vermied das HLP es, eine umfassende Reformblaupause vorzulegen. Es positionierte sich nicht in Bezug auf die politisch brisante Frage

der Fusionierung von EZ-Organisationen. Ebenso blieb die Frage nach der Einbindung von Sonderorganisationen in die geplanten Koordinierungs- und Steuerungsstränge offen. Die Gruppe entschied sich dagegen, ein konkretes Institutionenmodell vorzuschlagen. Sie nahm explizit davon Abstand, eine Fusionierung mit dem Ziel einer VN-Entwicklungsagentur zu empfehlen. Die Begründung lautete, *“some individual agencies can best achieve their vital role in the provision of global public goods, advocacy, research, promoting best practice and global norms and standards by operating individually in their specific sectors”* (UN 2006b, § 17). Stattdessen riet das HLP, eine Expertengruppe einzuberufen, die detaillierte Vorschläge zur Behebung der Duplizierungen entwickeln sollte.

Für den Bereich Frauen und *Gender* wurden Konsolidierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen vorgeschlagen. Durch eine Zusammenlegung von UNIFEM mit zwei Organisationseinheiten im VN-Sekretariat soll das Thema Geschlechtergerechtigkeit aufgewertet und durch eine Untergeneralsekretärin an der Spitze sichtbar gemacht werden. Auch in der Umweltpolitik propagierte das HLP die Aufwertung von UNEP zu einer zentralen Umweltorganisation.

Im Bereich EZ lautet die Kernaussage des Berichts, die VN müssten sehr viel einheitlicher auftreten (*“deliver as one”*). Damit müsse nicht die sofortige Fusion von Organisationen einhergehen, aber es sei unabdingbar, dass sich alle beteiligten Organisationen auf die Verfolgung gemeinsamer Ziele und gemeinsamer Strategien einigten. Weitere Vorschläge der Expertengruppe umfassten die Einrichtung eines Rats für nachhaltige Entwicklung, der mit der Prüfung und Genehmigung der einheitlichen Landesprogramme betraut wäre. Mittelfristig würden bestehende Aufsichtsgremien der Fonds und Programme darin integriert. Ein neues *Global Leaders*-Forum des ECOSOC (L-27) soll eine globale Führungsrolle in der entwicklungspolitischen Normsetzung übernehmen und auf Staats-/Regierungsebene jährlich tagen. Die Finanzierung der operativen Aktivitäten der VN soll weiterhin auf freiwilliger Basis erfolgen; neben dem vereinheitlichten Budget auf Länderebene wird ein zentraler Finanzierungspool für Mehrjahresfinanzierungen angestrebt (MDG-Finanzierungsmechanismus). Außerdem soll ein systemübergreifender Evaluierungsmechanismus eingerichtet werden (UN 2006b; Rohner 2007).

Kritik ertete der HLP-Bericht vor allem von einer NRO-Koalition in New York, ebenso wie vom *South Centre* in Genf. Beide kommentierten aus-

föhrlich die einzelnen Vorschläge des HLP. Die NRO-Koalition beklagte, dass der HLP-Bericht dem Thema Finanzierung nicht genug Aufmerksamkeit geschenkt habe, dass er zu stark auf die Verwirklichung der MDGs fokussiere, dass er die *Bretton Woods*-Institutionen – obwohl eindeutig Teil des VN-Systems – aus den Kohärenzvorschlägen ausklammere, und dass er durch die starke Konzentration auf Ergebnisorientierung möglicherweise der Privatisierung des öffentlichen Sektors weiter Vorschub leiste (Center of Concern et al. 2007, 6–7). Darüber hinaus weisen die Autor(inn)en darauf hin, dass das VN-System auf Grund von Entscheidungen der Industriestaaten in Entwicklungs- und Handelsfragen gegenüber den internationalen Finanzinstitutionen und der WTO an Bedeutung verloren habe. In diesem Kontext befürchteten sie, dass die durchaus berechnigte Forderung nach mehr Kohärenz und schlankeren Strukturen zur weiteren Marginalisierung der VN föhre:

“Demanding that agencies act ‘coherently’ may simply represent the endorsement of one view at the expense of others, with that view being oftentimes that of the strongest or more resourced agency... we believe that a certain amount of choice among providers of what we would call ‘development services’ should not only be preserved, but fostered, in the interest of the health of the whole system” (Center of Concern et al. 2007, 2).

Das *South Centre* übt ebenfalls detaillierte Kritik an den einzelnen HLP-Empfehlungen und legt Reformprioritäten fest, die sich im HLP-Bericht nicht widerspiegeln: Die Rolle der VN soll ganzheitlich begriffen werden und nicht auf die Durchführung von EZ beschränkt werden: *“As the primary global governance institution, the UN must not be confined to simply becoming a humanitarian assistance agency and another operational provider of development assistance projects to developing countries”* (South Centre 2007, 22, Hervorhebungen i. O.). Dafür sollen u. a. die Aufsichtsfunktion des ECOSOC gegenüber der WTO und den internationalen Finanzinstitutionen gestärkt werden und die VN-Organisationen mit stärkeren Forschungs- und Analysekapazitäten ausgestattet werden, so dass sie Entwicklungsländern bezüglich struktureller Fragen besser zur Seite stehen können. Viele dieser Kritikpunkte wurden in den folgenden zwischenstaatlichen Verhandlungen durch Entwicklungs- und Schwellenländer aufgegriffen.

Kasten 2: Wichtige Reformschritte und laufende Vorhaben im Bereich VN-EZ seit 2005

Beschlüsse der Generalversammlung (GV)

- GV ruft Fonds und Programme ebenso wie Sonderorganisationen zu Vereinfachung, Harmonisierung, Ergebnis- und Wirkungsorientierung auf (UN General Assembly 2007a)
- GV richtet UN WOMEN ein, beschließt kleinteilige Maßnahmen in anderen SWC-Bereichen (UN General Assembly 2010)

Chief Executive Board wird proaktiver Akteur

- Integration von UNDG in die CEB-Strukturen
- CEB formuliert system-weite Antworten auf sich abzeichnende Herausforderungen, z. B. in Bezug auf Klimawandel, die weltweite Ernährungskrise und die Finanz- und Wirtschaftskrise

Harmonisierung und Ausrichtung an Partnerländern

- 2007: CEB beschließt Aktionsplan zur Harmonisierung von *Business Practices* im VN-System, seit 2010: Umsetzung
- Vereinheitlichungen im Bereich Finanzmanagement: z.B. Systemweite Einführung der *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS); systemweit einheitliches Finanzstatistik- und Berichtswesen; Harmonisierung des Beschaffungswesen, der Informations- und Kommunikationstechnologien; Einführung des *Harmonised Approach for Cash Transfers* (HACT); 2009: Formulierung gemeinsamer Finanzvorschriften und -regeln durch UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP, Vorbereitung eines integrierten Budgets der Organisationen bis 2013
- Einrichtung einer zentralen Stelle zur Erfassung von Daten über Mittel für operative Aktivitäten und einer systemweit zuständigen Evaluierungsinstitution sind in Vorbereitung

Reform der Arbeit auf Länderebene

- *Delivering as One*-Initiative in acht Pilotländern, mehr als zehn Selbststarter, von UN-DOCO unterstützt
- UNDG entwickelt neue Funktionsbeschreibung für Position des *Resident Coordinators* und Richtlinien für die Zusammenarbeit auf Länderebene
- Entwicklung und beginnende Umsetzung des *Resident Coordinator Management and Accountability-Systems*, das klarere Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten in den Länderteams herstellt
- UNDG beschließt neue Richtlinien für die Erstellung von UNDAFs, ebenso wie Handreichungen für UNDAF-Aktionspläne für eine engere und ergebnisorientierte Zusammenarbeit der Länderteams

Quellen: Müller (2010, 75-89); UN (2009a, 2009c, 2010b, 2010c); UNDG (2009e)

4.3 Stand der Umsetzung von Reformvorschlägen

Der Bericht der Expertengruppe sorgte für viele Kontroversen innerhalb der Vereinten Nationen. Ein Grund war sicherlich, dass der Bericht sich mit Menschenrechtsaspekten beschäftigte und damit eine starke Reaktion der auf Wahrung von Souveränität bedachten Entwicklungsländer provozierte.²¹ Ein wahrgenommener starker Einfluss bestimmter Geber auf den Panel-Prozess und den Bericht verstärkte die Polarisierung zwischen Nord und Süd (Deen 2007; Fues / Dongyan / Vatterodt 2007b).

Die Empfehlungen bestimmen seit 2006 die interne Reformagenda und führten dazu, dass die operativen EZ-Tätigkeiten einen Reformschwerpunkt ausmachen. Noch unter Kofi Annan wurde entschieden, dass in acht Pilotländern die *Delivering as One*-Prinzipien implementiert werden sollten. Ban Ki-Moon, der 2007 das Amt des Generalsekretärs antrat, legte einen Bericht vor, in dem er seine Unterstützung für die Empfehlungen aussprach und von ersten Veränderungsmaßnahmen des VN-Systems berichtete (UN 2007c). Viele der Reformvorschläge des HLP bezüglich der Harmonisierung innerhalb des VN-Systems, die keiner zwischenstaatlichen Mandate bedurften, befinden sich im Stadium der Umsetzung.

Der zwischenstaatliche Prozess ging zunächst deutlich langsamer voran (von Freiesleben 2008; Müller 2010, 54–69, 73–74), erzielte im Juli 2010 mit der Gründung der *UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women* (kurz UN Women) aber einen wichtigen Erfolg. Nach kontroversen Plenarsitzungen und von Fazilitatoren unterstützten Verhandlungen verabschiedete die Generalversammlung zunächst im September 2008 eine erste Resolution, mit der konkrete Entscheidungen zu einzelnen Punkten allerdings weitgehend aufgeschoben wurden (UN General Assembly 2008).

Eine weitere, inhaltsreichere Resolution wurde im September 2009 verabschiedet und nahm im Bereich *Gender* konkrete Weichenstellungen vor: Eine neue Organisation sollte die normativen und operativen Aufgaben von bisher vier Organisationen in sich vereinen. Darüber hinaus strukturierte die Resolution die anstehenden Verhandlungen thematisch vor und spitzte die Agenda

21 Zur Zeit des Weltgipfels wurde in den VN heftig um die Verankerung der Norm zur Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) gestritten (Fröhlich 2006).

auf Reformansätze in den Bereichen *Gender*, *Governance*, Finanzierung und *Delivering as One* zu (UN General Assembly 2009a). Im Juli 2010 konnten sich die Staaten auf eine weitere Resolution einigen, die greifbare Ergebnisse nach sich zieht (UN General Assembly 2010).

- Die wichtigste Entscheidung betrifft die Gründung von UN Women. Aus den beiden Sekretariatsseinheiten DAW (Abteilung für Frauenförderung) und OSAGI (Büro der Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung), dem Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau INSTRAW und dem Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen UNIFEM wurde eine größere und mutmaßlich einflussreichere Organisation mit umfassendem Mandat geschaffen. Die Organisation soll Januar 2011 funktionsfähig sein und Frauenrechte und Geschlechtergleichheit weltweit stärken.
- Im Bereich *Governance* sieht die Resolution eine Reihe von kleinteiligen Maßnahmen vor. So sollen sich die Aufsichtsgremien besser abstimmen, es soll Schulungen für Staatenvertreter(innen) geben; die Anreise zu Sitzungen der Aufsichtsgremien soll Vertreter(inne)n aus Entwicklungsländern durch finanzielle Unterstützung ermöglicht werden.
- Im Bereich Finanzierung wurden grundlegende Prinzipien bekräftigt und darüber hinaus der Beschluss gefasst, dass das Konzept der „kritischen Masse“ von Kernbeiträgen ausgearbeitet werden soll. Aufsichtsgremien von Fonds, Programmen und Sonderorganisationen werden aufgefordert, organisationsspezifische Überlegungen anzustellen.
- Im Bereich *Delivering as One* werden Fortschritte in den Pilotländern gewürdigt. Der Generalsekretär wird aufgefordert, die systemweite Evaluierung der DaO-Initiative wie geplant vorzunehmen. Zudem erkennen die Mitgliedsstaaten an, dass Entwicklungsländer Gemeinsame Länderprogramme als Grundlage für ihre Zusammenarbeit mit dem VN-System wählen können. Die Aufsichtsgremien der VN-Organisationen wurden ermuntert, derartige Länderprogramme anzuerkennen und, falls notwendig, zu verabschieden (UN General Assembly 2010).

Mit der Gründung der neuen Frauenorganisation wurde ein wichtiger Meilenstein des im Jahr 2005 begonnenen Prozesses erreicht. Die Verständigung auf die Aufsichtsstrukturen und das Mandat der Organisation erfolgte nach harten Verhandlungen zwischen den G-77 und den westli-

chen Gebern. Wie von Industriestaaten gefordert, hat UN Women ein breites Mandat im Bereich *Gender* und Frauenrechte. Wie von Entwicklungs- und Schwellenländern gefordert, besitzt UN Women ein eigenes Aufsichtsgremium für seine operativen Aktivitäten. Zudem verfügen Entwicklungs- und Schwellenländer dort über ein größeres Stimmengewicht als in den Exekutivräten der Fonds und Programme.²²

Mit der Einrichtung von UN Women und den Beschlüssen in den anderen SWC-Bereichen ist die Reformagenda allerdings noch nicht abgearbeitet. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Governance müssen zunächst umgesetzt werden, um abschätzen zu können, inwieweit dadurch eine bessere Steuerung der operativen VN-EZ gewährleistet wird. Im Bereich *Delivering as One* ebenso wie im Bereich Finanzierung stehen in den nächsten Jahren konkrete Entscheidungen an. Die Zeichen stehen aktuell eher auf Evolution denn auf Revolution: Anders als 2005/2006 werden eher inkrementelle Reformschritte diskutiert, die allerdings in ihrer Gesamtheit weitreichende Konsequenzen haben.

5 Staatenpositionierung bezüglich Reformoptionen

Im Zentrum dieses Kapitels steht die Positionierung der ausgewählten Länder und Ländergruppen in Bezug auf Reformoptionen hinsichtlich a) der Rolle der VN im globalen EZ-System und b) der internen Kohärenz des VN-Systems. Das Kapitel basiert auf Interviews und der Auswertung nationaler Stellungnahmen in informellen und formellen SWC-Verhandlungen in der Generalversammlung. Die NRO *World Federalist Movement* stellt viele dieser Beiträge auf der Homepage reformtheun.org frei zugänglich zur Verfügung.

22 Im Exekutivrat von UNDP/UNFPA verfügen Entwicklungs- und Schwellenländer über zwei Drittel, Industriestaaten über ein Drittel der Stimmen. Im Exekutivrat von UN Women entfallen von den insgesamt 41 Sitzen jeweils zehn auf Afrika und Asien, vier auf Osteuropa, sechs auf Lateinamerika und Karibik und fünf auf Westeuropa und andere Gruppen (WEOG). Die vier größten UN-Beitragszahler erhalten vier und Geberstaaten des Südens zwei Plätze. Mit den Sitzen für WEOG und größte Geldgeber verfügen traditionelle Geber damit über nur 22 % der Sitze.

Tabelle 12: Externe Reformdimension: Positionen der Mitgliedsstaaten		
	Industriestaaten	Entwicklungs- und Schwellenländer
Aufwertung der Rolle der VN	• Ablehnung	• Starke Befürwortung
Eingrenzung der VN	• Befürwortung, nicht einheitlich	• generelle Ablehnung • offener in Bezug auf Schärfung des Profils individueller Organisationen
Konsolidierung & Rationalisierung der VN-EZ	• generelle Befürwortung	• generelle Ablehnung
Form und Geschwindigkeit des Reformprozesses	• 2006: radikale Reformen	• 2006: gegen radikale Reformen und schnelle Entscheidungen
	• 2009: zügige Einrichtung der UN Women, zügige Konsolidierung erzielter Konsense	• 2009: uneinheitlich: teilweise Unterstützung für zügige Einrichtung von UN Women; teilweise Unterstützung für DaO

5.1 Externe Reformdimension: Rolle des VN-Systems in der globalen Entwicklungsarchitektur

Die Positionierung der Staaten hinsichtlich der externen und internen Reformdimensionen der VN-EZ ist stark durch die Erfahrungen der letzten vier Jahre geprägt. Bei einem Großteil der untersuchten Geberländer scheinen jene Visionen, die sich noch in den 2005/2006 erstellten Diskussionspapieren widerspiegeln, verblasst zu sein. Positionsbestimmungen werden häufig reaktiv vorgenommen und auf das politische Machtspiel zwischen G-77 und Geberländern ausgerichtet.²³ Entwicklungs- und Schwellenländer waren in der Debatte von vornherein eher reaktiv und haben die aktuelle Reformagenda als aufgezungen und vom Westen dominiert wahrge-

²³ Dieses Ergebnis mag auch der Auswahl der Gesprächspartner(innen) geschuldet sein, da vor allem zuständige Diplomaten(innen) in New York befragt wurden. Allerdings haben die meisten Interviewpartner(innen) berichtet, dass sie über große Freiräume in der Politikformulierung verfügen

nommen (Center of Concern et al. 2007). Viele der von den Gebern entwickelten Visionen wurden mit viel Argwohn und Kritik bedacht. In Verhandlungen in der Generalversammlung ist die Position der G-77 / NAM auf die Verteidigung des breiten Zuständigkeitsbereichs der VN und die Bewahrung des aktuellen Systems ausgerichtet.

Aufwertung der Rolle der Vereinten Nationen

Keiner der untersuchten westlichen Staaten möchte die Vereinten Nationen in naher oder ferner Zukunft zu einem schlagkräftigen Koordinierungsforum für andere EZ-Akteure aufwerten. Diese mögliche zukünftige Rolle der Vereinten Nationen ist aktuell kein Bestandteil der von Praktiker(inne)n geführten Debatten. Zwar befürworten viele westliche Staaten ein gestärktes VN-System. Die Voraussetzung dafür sehen sie allerdings zunächst in Überwindung der Fragmentierung und einer stärkeren Ergebnisorientierung. Eine Aufwertung der Rolle der Vereinten gegenüber anderen multilateralen Organisationen wie Weltbank oder IWF wird abgelehnt. Zwar gelten die VN als wichtiges Forum etwa für den MDG-Prozess. Aber die VN über den Forumscharakter hinaus mit mehr Verantwortung zu betrauen – beispielsweise, sie mit der Überprüfung der Einhaltung der ODA-Zusagen und anderen internationalen Verpflichtungen zu beauftragen – lehnen die meisten westlichen Ländern ab. Dies spiegelte sich auch in den G-20-Entscheidungen in Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, die den VN nur eine marginale Rolle zustanden (Martens / Schultheis 2010).

Entwicklungs- und Schwellenländer haben im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise erneut deutlich gemacht, dass für sie die Vereinten Nationen auf Grund ihrer Inklusivität die legitimste Organisation ist und ihr somit eine zentrale Rolle in der internationalen Zusammenarbeit und bei der Problemlösung in Wirtschafts- und Finanzfragen zukommt. Auch jene Schwellenländer, die als Mitglieder der G-20 stärkeres Mitspracherecht haben, schließen sich in VN-Foren dieser Forderung an. In den Augen der Entwicklungsländer sollten die VN eine deutliche Aufwertung im Bereich der Entwicklungspolitik erfahren. Diese erfolgt, wenn die Organisation endlich zuverlässig mit jenen Mitteln ausgestattet würde, die sie für die Erfüllung ihrer breiten Mandate benötigt. Auch sollen die VN ihre koordinierende Rolle weitaus stärker wahrnehmen, insbesondere in Bezug auf die internationalen Finanzinstitutionen, aber auch hinsichtlich der Welthandelsorganisation, wie die G-77 bei einem Treffen auf Ministerebene 2006 bekräftigten:

“We emphasize that one of the fundamental reforms required would be for the United Nations, which is the most representative global organization, to mobilize the highest political commitment, and to provide policy directions and guidance to the Bretton Woods Institutions, the World Trade Organization and other relevant organizations and institutions that have an impact in the development of many countries” (UN 2006c, §14).

Ganz eindeutig ist die Forderung nach der Aufwertung der VN auch unter den Entwicklungs- und Schwellenländern nicht, wie sich am Beispiel der Süd-Süd-Partnerschaften und trilateralen Entwicklungszusammenarbeit zeigt. Obwohl alle Entwicklungs- und Schwellenländer dieses Thema in den VN prominent verankert sehen wollen, gibt es einige Stimmen (wie z. B. Südafrika, Indien, China), die exklusive Südforen wie die Bewegung Blockfreier Staaten bevorzugen. Es wird die Gefahr gesehen, dass traditionelle Geber versuchen, Schwellenländer im Sinne einer globalen Lastenteilung stärker in die Pflicht zu nehmen und westlich dominierte Normen im Sinne der Paris-Erklärung und Accra-Aktionsagenda aufzwingen. Zudem sträuben sich einige Nicht-OECD/DAC-Geber dagegen, die Allianz mit den Entwicklungsländern aufzugeben. Andere Staaten wie Mexiko, aber auch Brasilien sehen ein großes Potenzial der VN im Bereich Süd-Süd-Kooperation (Fues s. a.).

Industrie- und Schwellenländer gleichermaßen bringen bisher dem bei ECOSOC angesiedelten *Development Cooperation Forum* (DCF) Interesse entgegen. Das DCF findet seit 2008 im zweijährigen Rhythmus statt und steht allen Mitgliedsstaaten offen. Es wurde mit dem Ziel gegründet, ein inklusives Dialogforum für einen globalen Austausch über Wirksamkeit und Kohärenz internationaler Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen. Noch ist nicht ersichtlich, ob es diesem Anspruch gerecht werden kann. Während bisher vor allem westliche Staaten wie Großbritannien, Österreich, die Schweiz oder Deutschland die Vorbereitungsprozesse für das DCF 2008 finanziell und logistisch begleitet haben, zeigen auch Länder wie Ägypten, Brasilien, Bangladesch oder China Interesse (Fues s. a.).

Eingrenzung der Rolle der Vereinten Nationen

Großbritannien, Belgien und abgeschwächt auch Kanada sprechen sich am deutlichsten dafür aus, die operative Rolle der Vereinten Nationen auf bestimmte Themengebiete zu begrenzen. Das 2009 publizierte britische entwicklungspolitische Weißbuch formuliert beispielsweise:

“Our long-term vision is of a focused and effective UN, where the agencies plan, manage and deliver as one for the most vulnerable people. This will mean hard choices about the areas where the UN can add real value – and where it cannot” (DFID 2009, 105).

Diese Länder sehen die Rolle der VN vor allem in Konfliktregionen, in denen ihnen bilateral die Hände gebunden sind, die Weltbank nicht tätig sein kann und die VN aufgrund ihrer Neutralität leichter aktiv werden können. Dafür soll sich die Organisation aus anderen Bereichen (Infrastruktur, Finanzierung) zurückziehen. Andere Staaten (z. B. Frankreich) formulieren verhaltener, dass die Mandate der einzelnen Organisationen klarer voneinander abgegrenzt werden müssen, womit aber nicht zwangsläufig eine Einengung der gesamten Angebotspalette des VN-Systems einhergeht. Viele Geber (z. B. Norwegen, Schweden, Belgien, Deutschland) argumentieren, VN-Organisationen sollen sich stärker auf Upstream-Aktivitäten, also auf Politikberatung und andere Formen technischer Zusammenarbeit konzentrieren. Die Rolle des vertrauenswürdigen Maklers z. B. bei Geberkoordinierungen wird ebenfalls als zukunfts-trächtig angesehen. Direkte Projektfinanzierung und -implementierung sollte zugunsten solcher Tätigkeiten eingeschränkt werden. Außerdem sollten sich die Sonderorganisationen stärker auf ihre ursprüngliche Rolle, Norm- und Standardsetzung, konzentrieren, und nur in ausgewählten Bereichen wie Nothilfe weiterhin operativ tätig sein.

Generell sind Entwicklungs- und Schwellenländer gegen eine Einengung der Angebotspalette der Vereinten Nationen. Vor dem Hintergrund der Forderungen, dass sich die VN-EZ an nationalen Prioritäten orientieren und auf die spezifische Situation der jeweiligen Länder eingehen soll und eine Aufwertung der VN im Bereich Wirtschaft und Finanzen notwendig ist, erteilten die Entwicklungs- und Schwellenländer den im Kontext des HLP-Berichts formulierten Vorschlägen eine Absage:

“... the G77 and China wonder about the appropriateness of defining or confining the United Nations role to “niche issues” (such as disaster management, post-conflict reconstruction or the environment), while leaving issues such as development strategies, trade, finance and macro-economic policy to other international organizations. The United Nations system is developmentally holistic and provides a diversity of views and approaches that the Bretton Woods Institutions seriously lack” (G-77 2006).

Die Konzentration auf Nischenthemen würde den VN eine zweitrangige Rolle zuweisen und möglicherweise Industrieländern einen willkommenen

Vorwand bieten, die Gelder für die VN-EZ zu kürzen. Dies ist die offizielle und maximalistische Position der G-77. Inwieweit kleinere Entwicklungsländer oder auch Schwellenländer eine abweichende Position haben, konnte bei Interviews mit Staatenvertreter(inne)n in New York nicht festgestellt werden. In den Aufsichtsräten stehen Entwicklungs- und Schwellenländer thematischen Schwerpunktsetzungen offener gegenüber. Sie beteiligen sich an der Formulierung der strategischen Pläne der Organisationen und loben z. B. die *Capacity-Building*-Expertise des UNDP.

Konsolidierung und Rationalisierung der VN-EZ-Strukturen

Die Idee einer einheitlichen Entwicklungssäule, die zumindest die VN-Fonds und Programme umfasst, wird von Geberstaaten nicht mehr aktiv und offen verfolgt. Angesichts des expliziten Widerstands der G-77 wurden erste Überlegungen zu Zusammenlegungen einzelner Organisationen nicht mehr weiterentwickelt. Es besteht daher auch kein Konsens zwischen den Geberstaaten, welche Organisationen zu bewahren und welche zusammengelegt werden sollten. Die im HLP-Bericht vorgeschlagene *Task Force*, die Vorschläge zur Rationalisierung der Institutionenlandschaft entwickeln sollte, wurde nicht eingesetzt. Stattdessen bemühten sich Geberstaaten um die Herstellung stärkerer administrativer Kohärenz zwischen den Fonds und Programmen.

Einige Geber halten stärker als andere am Fernziel einer einheitlichen Entwicklungssäule fest. Großbritannien, Irland, Norwegen, Schweden und Kanada scheinen sich in den laufenden Verhandlungen zu bemühen, dafür Voraussetzungen zu schaffen, dass zumindest aus den Fonds und Programmen eines Tages eine solche einheitliche Säule entstehen könnte. In diese Richtung können Bemühungen interpretiert werden, das gemeinsame Treffen der Aufsichtsräte von UNDP/UNFPA/UNOPs (*United Nations Office for Partnerships*), WFP und UNICEF zur Diskussion der Gemeinsamen Länderprogramme zu nutzen, die Weichen für ein gemeinsames Budget von UNDP, UNFPA und UNICEF zu stellen und die Programmzyklen der Organisationen zu harmonisieren. Dies sind allerdings auch Maßnahmen, die für sich genommen sinnvoll sind.

Entwicklungs- und Schwellenländer stehen der Rationalisierung von VN-EZ-Strukturen und der Einrichtung einer einheitlichen VN-Entwicklungssäule durchgehend sehr ablehnend gegenüber. Dafür führen sie mehrere Gründe an: Aus ihrer Perspektive stellt die Vielfalt der Ansätze, Perspektiven, Methodologien und Systeme der jeweiligen VN-Organisa-

tionen eine einzigartige und kreative Antwort auf spezifische Entwicklungssituationen dar. Diese Vielfalt sollte nicht als institutionelle Schwäche betrachtet werden. Im Gegenteil, es ist eine Stärke der VN-EZ, die es zu bewahren gilt:

“We declare in favour of a greater coordination and coherence among the UN Funds, Programs and Agencies in order to avoid unnecessary duplications and overlaps of their functions and maximize the effectiveness of their work. Nevertheless, the necessary coordination among them shall not mean a loss of identity whatsoever ... The field work those entities perform in different areas of development, for which they have accumulated unique experiences, provides them with a privileged position as to being aware of and addressing the real needs of developing countries, hence the key importances of preserving the valuable contribution of development funds, programs and agencies” (JCC 2008).

Es ist zu vermuten, dass hinter dieser Position auch die Befürchtung steht, dass Industrieländer bei einer einheitlichen Entwicklungssäule ihre Prioritäten stärker durchsetzen könnten, und Entwicklungsländer in ihren Wahlmöglichkeiten stärker eingeschränkt wären. Außerdem würde mit der Schaffung einer einheitlichen EZ-Säule eine Rationalisierung und eine Konzentration auf bestimmte Themenschwerpunkte einhergehen. Dies wird vor dem Hintergrund der „Allzuständigkeit“ der VN abgelehnt. Besonders Vorschläge westlicher Geber, UNCTAD abzuschaffen und in der WTO, UNDP oder dem Generalsekretariat aufgehen zu lassen, stießen auf heftige Kritik. Für Entwicklungs- und Schwellenländer stellt die Verankerung von Wirtschafts- und Handelsfragen im VN-System eine bedeutende Errungenschaft dar und es gibt keine Bereitschaft, diese aufzugeben (Khor 2006). Nicht zuletzt wird davor gewarnt, dass eine zentrale Entwicklungsorganisation möglicherweise deutlich bürokratisierter wäre.

Form und Geschwindigkeit des Reformprozesses

Die untersuchten Staaten nehmen unterschiedliche Positionen in Bezug auf die bevorzugte Form und Geschwindigkeit des Reformprozesses ein. Dabei plädiert auch im Lager der Industrieländer zurzeit niemand für den Versuch, eine *“Big Bang”*-Reform auf intergouvernementaler Ebene zu initiieren. Nach vier Jahren kontroverser zwischenstaatlicher Verhandlungen sind Ernüchterung und Pragmatismus eingekehrt. Zwar gibt es Überlegungen, anstehende Großereignisse als Aufhänger für einen erneuten Vorstoß zu nutzen. Dies hält niemand für realistisch angesichts

der klar artikulierten Ablehnung der G-77-Staaten, aber auch Russlands, gegenüber umfassenden strukturelle Reformen im Sinne westlicher Geber. Darüber hinaus tragen weitere Faktoren dazu bei, dass das aktuelle Klima in den VN als nicht reformfreundlich wahrgenommen wird: Dem aktuellen VN-Generalsekretär wird wenig Führungsstärke zuge-
traut; Großereignisse wie die VN-Finanzkrisenkonferenz im Juni 2009 offenbarten große Kontroversen über die Rolle der VN im Bereich Wirtschaft und Soziales.

Großbritannien, Kanada, Spanien, die Niederlande, Norwegen und mit Abstrichen Schweden verfolgen weiterhin allerdings ein ehrgeizigeres Reformprogramm als andere Staaten. Trotz starker Ablehnung der G-77 gegen das vom HLP vorgeschlagene *Sustainable Development Board* bemühen sie sich, auf die Schaffung einer gemeinsamen Exekutivratsstruktur für die Fonds und Programme hinzuwirken. Andere Staaten wie vor allem die Schweiz und aber auch Irland dringen auf einen inkrementellen Reformprozess, ohne dabei notwendigerweise das Ziel der Vereinheitlichung aus den Augen zu verlieren. Sie plädieren dafür, bereits bestehende Instrumente zu nutzen, um den Reformprozess voranzutreiben. Sie betonen das Ausmaß der Fortschritte, die durch eine systemübergreifende kohärente Politik erreicht werden könnte, und setzen sich für die Stärkung existierender Strukturen ein:

“While Switzerland is certainly prepared to listen to and engage with those who are calling for a big exercise to recast the UN system in a unified way and under a single governance mechanism, we believe that we do not have the leisure to wait for such a debate to start or even conclude. We must make the best possible use of the existing intergovernmental structures in particular the ECOSOC operational activities segment to foster increased coherence and unity in the system” (Schweizerische Eidgenossenschaft 2008b).

Die USA und Japan nehmen zwar am *System-Wide Coherence*-Verhandlungsprozess teil, lassen aber keine Präferenzen hinsichtlich der Form oder Geschwindigkeit des Reformprozesses erkennen. Einzig in Bezug auf die Einrichtung der neuen Frauen- und Genderorganisation drängen die USA auf eine schnelle Entscheidung und waren bereit, dafür weitgehende Zugeständnisse zu machen. Hinsichtlich der zügigen Einrichtung von UN Women befanden sich die USA auf einer Linie mit den nordischen Staaten, der Schweiz, und anderen gleich gesinnten Gebern, die den Beschluss von

2009 im Folgejahr umgesetzt sehen wollten. Gleichgesinnte Geber sehen auch bei den anderen Themen Handlungsdruck. Angesichts der langen Verhandlungsdauer und des Eindrucks, dass ein Konsens nun in Reichweite ist, wächst das Verlangen nach konkreten Ergebnissen.

Unter der Führung von Kuba und Ägypten waren Schwellen- und Entwicklungsländer, organisiert in der G-77, von Beginn der SWC-Verhandlungen an um eine Verlangsamung des Prozesses bemüht. Angesichts ihres inhaltlichen Dissens mit einem Großteil der HLP-Vorschläge setzten sie dem durch den Weltgipfel 2005 und den Panel-Bericht initiierten Reformimpetus die Devise entgegen, es dürfe nichts überstürzt werden, und es solle keine künstlichen Fristen geben. Dadurch, dass sie auf eine integrierte Behandlung der einzelnen Unterpunkte beharrten, stellten sie sicher, dass alle thematischen Verhandlungen ähnlich lange dauerten und inhaltliche Kompromisse alle Unterpunkte umfassten. An dieser Strategie wird auch weiterhin festgehalten.

Allerdings gibt es aus dem Kreis der Pilotländer und Selbststarter das Interesse an einer zeitnahen Einrichtung eines Mechanismus zur Verabschiedung der Gemeinsamen Länderprogramme. Auch in Bezug auf die Konsolidierung der Organisationen für Frauen und Geschlechtergerechtigkeit teilen einige afrikanische Staaten die Einschätzung der Industrieländer, dass nach dem prinzipiellen Entschluss von 2009, die Organisation einzurichten, 2010 großer Handlungsbedarf bestand.

5.2 Interne Reformdimension: Aktuelle Reformschwerpunkte

Dieser Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über die aktuellen Positionen der ausgewählten Staaten in Bezug auf die vier in der Generalversammlung diskutierten Themenschwerpunkte Gender, *Governance*, *Delivering as One* und *Funding*.

Gender

Die Einrichtung einer neuen Frauen- und Genderorganisation, die die bisher getrennten normativen und operativen Funktionen vier verschiedener VN-Organisationen zusammenbringen soll, hat sich als am ehesten konsensfähiger Vorschlag des HLP-Berichts herauskristallisiert. Der Einrichtung von UN Women kam auch unter taktischen Gesichtspunkten eine große Bedeutung zu. Angesichts der herausgehobenen Stellung, die das Thema bei Industriestaaten einnahm, stellte die mögliche Nicht-

Zustimmung der Entwicklungs- und Schwellenländer ein wichtiges Druckmittel für Zugeständnisse in anderen Themenbereichen dar.

Die Einrichtung von UN Women wurde von allen westlichen Geberstaaten intensiv befürwortet. Besonders stark setzten sich die nordischen Staaten, Kanada, aber auch Großbritannien dafür ein, dass eine solche neue Organisation schnell geschaffen würde. Mit dem Regierungswechsel intensivierten die USA ihr Engagement und wirkten mit Unterstützung auf höchster Ebene auf eine rasche Gründung hin. In den Positionen der westlichen Länder bestanden Differenzen in Bezug auf die Höhe und Art der finanziellen Ausstattung, die Größe des Sekretariats und der institutionellen Verortung der Organisation.

Die ursprüngliche Ablehnung der G-77, die die Einrichtung der neuen Organisation als rein westliches Anliegen abgetan hatte, wandelte sich im Laufe der Zeit zu einer insgesamt breiten Zustimmung. Ägypten und Jemen befürworteten im Namen der G-77/NAM allerdings eine eher eingeschränkte normative Rolle der neuen Organisation. Damit einher ging das Interesse, ihr allenfalls ein schwaches Mandat zur Überwachung der Einhaltung von Gendernormen zu erteilen. Auch hier soll das Prinzip der Freiwilligkeit gelten; die Organisation sollte nur auf Ersuchen der jeweiligen Regierungen tätig werden. Die Rolle der Zivilgesellschaft sollte eingeschränkter sein als aus westlicher Perspektive gewünscht, dafür soll die Organisation aber auf eine mehrjährige, gesicherte Finanzierungsbasis gestellt werden. Die G-77 betonen auch, dass die Organisation ein universelles Mandat habe und sich daher in ihren operativen Tätigkeiten nicht nur auf Entwicklungsländer beschränken dürfe (JCC 2010). Entwicklungs- und Schwellenländer forderten zudem, dass ein neues Aufsichtsgremium für die operativen Aktivitäten der zu gründenden Organisation geschaffen werde, anstatt die Aufsichtstätigkeiten dem UNDP/UNFPA-Exekutivrat zu übertragen, wie von den meisten westlichen Staaten verlangt. Schwellenländer wie Mexiko wünschten sich, dass ein solches neues Aufsichtsgremium möglichen zukünftigen wichtigen Beitragszahler aus dem Süden Sitz und Stimme gewähren solle, andere plädierten für einen generell größeren Einfluss der Entwicklungs- und Schwellenländer. Das neue Aufsichtsgremium solle analog zu den Stimmverhältnissen in der Generalversammlung besetzt werden. Dies gäbe den Entwicklungs- und Schwellenländern einen deutlich größeren Einfluss über die potenziell sensible operative Arbeit der neuen Organisation, sollte es zu Abstimmungen kommen.

Governance

Ursprünglich wurden die Einrichtung des Rats für nachhaltige Entwicklung und eines ECOSOC-Exekutivausschusses unter der Überschrift *Governance* behandelt. Diese Vorschläge sind nicht mehr Teil der aktuellen Reformagenda. Stattdessen drehen sich die Verhandlungen einerseits um die Verbesserung der *Governance*-Architektur hinsichtlich der Inklusivität der Entscheidungsfindungsprozesse, der Steigerung der Kohärenz zwischen den einzelnen Entscheidungsgremien und der Zunahme der Wirkung und Relevanz der getroffenen Entscheidungen. Andererseits steht zur Debatte, wie ein Mechanismus geschaffen werden könnte, der die Annahme der Gemeinsamen Länderprogramme ermöglicht (UN Secretariat 2009a).

Besonders für diejenigen Staaten, die die DaO-Versuche mit viel Engagement unterstützen, ist es ein großes Anliegen, einen solchen Mechanismus einzurichten. Ursprünglich setzten sich Großbritannien, Kanada, und Belgien dafür ein, ein gemeinsames Aufsichtsgremium mit Entscheidungskompetenz zu schaffen. Aus ihrer Perspektive und der der meisten westlichen Industriestaaten sollte ein derartiges Gremium am besten auf den gemeinsamen Sitzungen der Aufsichtsräte der Fonds und Programme (*Joint Board Meeting*) aufbauen. Dies ähnelt stark der HLP-Empfehlung für die Einrichtung eines Rats für nachhaltige Entwicklung. Allerdings werden diese Begrifflichkeiten nicht mehr verwendet. Aufgrund des Verhandlungsverlaufs ziehen viele Staaten mittlerweile eine pragmatische Lösung vor, die keine Mandatsveränderung erfordert. Das würde bedeuten, dass die jeweiligen Aufsichtsgremien weiterhin für die Annahme der organisationsspezifischen Anteile der Gemeinsamen Länderprogramme zuständig wären. Darüber hinaus soll jedoch eine übergreifende Diskussion über die Gemeinsamen Länderprogramme ermöglicht werden. Das gemeinsame Treffen der Exekutivräte, das zumindest die Aufsichtsräte von UNICEF, UNDP/UNFPA und WFP zusammenbringt, wird dafür als bester Ort erachtet. Die Aufsichtsgremien der Sonderorganisationen, die ebenfalls an Gemeinsamen Länderprogrammen beteiligt sind, wären dabei jedoch außen vor. Allerdings ist es in den meisten Sonderorganisationen nicht üblich, dass sich die Aufsichtsgremien überhaupt mit Länderprogrammen beschäftigen.

Die Schweiz hat schon früh gegen den Versuch plädiert, ein gemeinsames Aufsichtsgremium mit Entscheidungsbefugnis für die Verabschiedung der Gemeinsamen Länderprogramme zu schaffen. Stattdessen soll

ein Übergangsmechanismus den ECOSOC stärker in die Pflicht nehmen: Programmländer könnten freiwillig den Entwurf ihrer Gemeinsamen Länderprogramme dem Wirtschafts- und Sozialrat vorlegen, der diese in seinem operativen Segment diskutieren würde. Im Anschluss würden die Gemeinsamen Programme ohne weitere Befassung in den zuständigen Exekutivräten angenommen. Damit wäre auch erreicht, dass die Sonderorganisationen besser eingebunden werden. Außer der Schweiz trauen allerdings nur wenige Industriestaaten ECOSOC eine solche Rolle zu. Obwohl offiziell fast alle Staaten den Wirtschafts- und Sozialrat stärken wollen, sind sie bei der Diskussion der aktuellen *Governance*-Fragen diesbezüglich sehr zurückhaltend bis ablehnend. In den Augen vieler Industrieländer, insbesondere der USA, Großbritanniens und Kanadas, käme ein derartiger, für den aktuellen Reformprozess sehr wichtiger Aufgabenzuwachs ECOSOCs einer Schwächung der Exekutivräte gleich. Daher wird diese Option abgelehnt.

Auch aus der Perspektive der Entwicklungs- und Schwellenländer ist ECOSOC nicht unbedingt aufzuwerten. Anders als in der Generalversammlung sind im ECOSOC nicht alle Staaten vertreten, daher ist es den Entwicklungsländern generell ein Anliegen, die Generalversammlung wo möglich mit Aufgaben- und Kompetenzzuwachs zu stärken. Beispielsweise fordern die G-77 eine stärkere Rechenschafts- und Berichtspflicht des CEBs gegenüber der Generalversammlung.

Pilotländer, insbesondere Tansania und Papua-Neuguinea, haben großes Interesse an der Entwicklung eines Verfahrens für die Verabschiedung ihrer gemeinsamen Länderprogramme gezeigt, auch wenn sie keine eigenen Vorschläge diesbezüglich vorgebracht haben. Die DaO-Gegner stehen konsequenterweise der Einrichtung eines solchen Mechanismus negativ gegenüber. Ebenso möchte die Russische Föderation aufwändige Veränderungen verhindern, da sie sich generell für die Bewahrung des aus ihrer Perspektive gut funktionierenden EZ-Systems ausspricht.

Tabelle 13: Interne Reformdimension: Positionen der Mitgliedsstaaten		
	Industriestaaten	Entwicklungs- und Schwellenländer
Gender	<ul style="list-style-type: none"> • Breite Unterstützung für rasche Einrichtung, breites Mandat der neuen Organisation • Unterschiedliche Positionen in Bezug auf Größe, Finanzen, Aufsichtsgremien 	<ul style="list-style-type: none"> • Selektive Unterstützung Widerstand für/gegen neue Organisation • Für neues Aufsichtsgremium über operative Tätigkeiten der neuen Organisation • Für mehr „Südsitze“ im neuen Aufsichtsgremium
Governance	<ul style="list-style-type: none"> • 2006: Einrichtung eines Rats für nachhaltige Entwicklung • eher keine Aufwertung ECOSOCs • Einrichtung eines Annahemechanismus für Gemeinsame Länderprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> • 2006: Kein Rat für nachhaltige Entwicklung • Aufwertung der GV • Uneinheitliche Position in Bezug auf Annahemechanismus für Gemeinsame Länderprogramme
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • Generell: keine weiteren Verpflichtungen • Selektiv: Würdigung von <i>Non-Core</i>-Beiträgen 	<ul style="list-style-type: none"> • Mehr und vorhersagbare Finanzmittel • Uneinheitliche Position bezüglich <i>Core-/Non Core</i>-Mittel • Süd-Beitragszahler sollen nicht zur Lastenteilung herangezogen werden
Delivering as One (DaO)	<ul style="list-style-type: none"> • Generelle Unterstützung für DaO • Umsetzung der systemweiten DaO-Lehren 	<ul style="list-style-type: none"> • Selektive Unterstützung für DaO (Pilotländer, Selfstarter) • Selektiver Widerstand gegen DaO, gegen Übertragung des DaO-Modells auf VN-System
Quelle: Eigene Zusammenstellung		

Finanzierung

Im Themenbereich Finanzierung verhandeln Staaten über Mittel und Wege, die Qualität und die Quantität der Finanzierung des VN-EZ-Systems zu verbessern. Die Qualität der finanziellen Beiträge umfasst die Vorhersagbarkeit der Beiträge, das Verhältnis von *Core/Non Core*, und die Form der Zweckbindung. Anfang 2010 kam zudem das Konzept der „kritischen Masse“ von Kernbeiträgen individueller Organisationen auf, dessen Ausformulierung allerdings noch aussteht. Die Debatte um ein angemessenes Verhältnis von Kern- und zweckgebundenen Beiträgen hat in den letzten Jahren kaum zu signifikanten Veränderungen in der Finanzierungspraxis der Geber geführt. Perspektivisch werden in Zeiten von Wirtschafts- und Finanzkrisen sinkende freiwillige Beitragszahlungen VN-Organisationen vor noch größere Probleme stellen. Vor diesem Hintergrund stellt das Konzept der „kritischen Masse“ einen Versuch dar, organisationsspezifisch zu definieren, welche Höhe an Kernbeiträgen eine Organisation benötigt, um ihr Kernmandat erfüllen zu können. Anders als die Formulierung einer abstrakten systemweiten anteiligen Quote für Kernbeiträge ermöglicht das Konzept eine Rückbindung an die Strategiedokumente der Organisationen und eine stärkere Ergebnisorientierung.

Nicht überraschend plädieren diejenigen Staaten, die bereits mehrjährige Zusagen machen, dafür, dass auch andere Staaten diesem Modell folgen. Deutschland, Japan und die USA sperren sich in Bezug auf das eigene Verhalten gegen mehrjährige Zusagen. Japan betont die Bedeutung von Flexibilität, die durch mehrjährige Zusagen verloren ginge. Gemeinsam mit Japan nehmen die USA eine skeptische Haltung gegenüber der Verpflichtung auf einen höheren Anteil an Kernbudget ein. Das Hauptargument lautet auch hier Flexibilität, die gerade in Bezug auf Staaten in Krisen- oder anderweitigen Notlagen gegeben sein müsse. Ein weiterer Aspekt, der vor allem den Vereinigten Staaten sehr wichtig ist, ist die größere Rechenschaftslegung (*accountability*), die durch die Zweckbindung erreicht werde und die Bürger(innen) gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krisen verlangten. Auch Kanada und Großbritannien sind eher verhalten, was die Festlegung einer Kernquote angeht. Sie argumentieren, dass VN-Organisationen zuerst einen effektiven und effizienten Umgang mit den zur Verfügung gestellten Geldern nachweisen müssten.

Norwegen, ebenso wie Schweden und andere kleine Länder, die einen großen finanziellen Anteil an den Kernhaushalten tragen, halten eine gerech-

tere Verteilung der Lasten für wichtig. Aber auch Norwegen hält eine Festlegung auf 50 % Kernbeiträge für zu ambitioniert. Belgien befürwortet Verpflichtungen auf einen bestimmten Prozentsatz für Kernhaushalte. Wichtiger allerdings ist, dass darüber eine Debatte in Gang gebracht worden ist. Deutschland hält sich in Bezug auf Kernbeiträge in der Diskussion zurück, da seine Finanzierungspraxis diesbezüglich keiner großen Modifikation bedarf. Diejenigen westlichen Staaten, die einen hohen Anteil an zweckgebundenen Beiträgen leisten, wie beispielsweise Kanada oder Großbritannien, bemühen sich, die Finanzierungsdebatte weg vom Fokus auf das Verhältnis zwischen Kern- und zweckgebundenen Beiträgen zu leiten. Stattdessen versuchen sie, eine Anerkennung ihrer komplementären Finanzierungsleistungen, etwa an thematische *Trust Funds*, zu erreichen. Prinzipiell haben alle Industrieländer erste Überlegungen zur Definition der „kritischen Masse“ mit Interesse aufgenommen.

Hinsichtlich der Quantität finanzieller Mittel für operative VN-Aktivitäten zeigt keines der westlichen Geberländer Ambitionen, finanzielle Versprechungen in den Verhandlungen zu machen. Wurde zwischenzeitlich in Aussicht gestellt, eine größere Ergebnisorientierung und erfolgreiche Reformen könnten finanziell belohnt werden, findet sich dieser Anreiz lediglich in den Statements Großbritanniens.

Ein solches finanzielles Bekenntnis wird jedoch von Entwicklungs- und Schwellenländern eingefordert, in deren Augen das größte Problem der VN-EZ darin besteht, dass zu wenige Ressourcen bereitgestellt werden und westliche Staaten ihren internationalen Verpflichtungen nicht nachkommen. Allerdings lehnen die G-77 offiziell ab, dass Geber die Mittelvergabe an den Reformwillen oder -unwillen von Organisationen binden. Aus ihrer Perspektive würden damit letztendlich die Entwicklungsländer gestraft:

“The JCC disagrees with the approach of some recommendations linking the funding to the performance of and commitment to reform. It can imply punishments to “ineffective” UN entities or would eventually imply an unduly punishment against countries recipient of development cooperation. We can’t support that agencies, funds and programmes can get core funds if they are committed to reform when more core funding should be an aim applied to all funds, programmes and agencies of the UN System” (JCC 2009).

Offiziell fordern die G-77 vor allem eine Erhöhung der *Core*-Mittel. In den aktuellen Verhandlungen setzen sich die G-77/NAM für eine Festlegung

eines angemessenen Core-Anteils ein. Ebenso brachten sie die Idee auf, dass eine Zielgröße für den VN-Anteil an der weltweiten Gesamt-ODA formuliert werden soll (JCC 2008). Hinter den Kulissen ist die Haltung der G-77-Mitglieder allerdings weniger einheitlich. Kleinere Entwicklungsländer formulieren informell, ihnen sei die Wirkung von VN-EZ deutlich wichtiger als der Ursprung der Finanzmittel, mit denen sie implementiert werde. Auch Pilotländer loben den aus zweckgebundenen Mitteln finanzierten *One UN-Fonds* und das *Expanded Funding Window*. Nicht zuletzt leisten die meisten Schwellenländer ihre Beiträge an das VN-System ebenfalls in Form von zweckgebundenen Beiträgen und möchten sich nicht auf mehr Kernbeiträge verpflichten lassen. Für Schwellenländer ist es allerdings besonders wichtig, nicht in eine Reihe mit den traditionellen Gebern in der VN gestellt zu werden. Einerseits möchten sie vermeiden, zu einer größeren Lastenteilung herangezogen werden. Andererseits beharren Länder wie China und Brasilien darauf, dass sich die Qualität ihrer EZ substantiell von der traditionellen, hierarchischen EZ unterscheidet.

Delivering as One

Verhandlungsgegenstand unter der Überschrift *“Delivering as One”* ist die vom HLP angestoßene und von Annan initiierte Pilotinitiative einer geeinten VN-Länderpräsenz in acht Pilotländern und diversen Selfstartern (siehe Kasten 1). Dabei stehen jene Maßnahmen im Mittelpunkt, die den Pilotländern und Selfstartern diese Form der Zusammenarbeit mit dem VN-System erleichtern. Jedes Pilotland hat unterschiedliche Wege beschritten, um die DaO-Prinzipien umzusetzen. Welche Wege sich besonders bewährt haben, und welche möglicherweise Modellcharakter für das VN-System besitzen, ist bislang noch nicht Gegenstand der Verhandlungen. Bevor dies geschieht, muss zunächst erhoben werden, ob und wie die Pilotversuche zu einer effektiveren und effizienteren VN-EZ auf Länderebene geführt haben, und ob die Ergebnisse generalisierbar sind. Für 2011 ist eine unabhängige Evaluierung der Pilotversuche geplant, die auch Lehren für das VN-EZ-System ziehen soll. 2009 und 2010 standen demnach die Modalitäten der Evaluierung im Vordergrund, die vom Generalsekretär durchgeführt werden soll.

Alle untersuchten Industriestaaten setzen große Hoffnungen in den DaO-Prozess und unterstützen ihn aktiv. Wie im Kapitel 3 beschrieben, ist diese Unterstützung einerseits finanziell – durch Beiträge zu *One Funds* u. ä. – andererseits aber auch politisch – etwa durch Unterstützung der Anliegen

von Pilotländern in den Aufsichtsgremien. Die breite Unterstützung für den DaO-Prozess besitzt auch eine strategische Komponente: Viele westliche Staatenvertreter hegen die Hoffnung, dass sich Druck von unten aus den Programmländern auf die New Yorker Verhandlungen überträgt, und so dem zwischenstaatlichen Reformprozess größere Erfolgchancen bescheidet.

Es bestehen jedoch unterschiedliche Vorstellungen darüber, inwiefern sich das *Delivering as One*-Modell auf alle Programmländer übertragen lässt. Großbritannien plädiert am stärksten für zumindest eine anfängliche Etablierung einer einheitlichen Lösung,²⁴ während andere Staaten (z. B. Norwegen, Schweiz) darauf verweisen, dass das Argument der G-77, *“no one size fits all”*, zutreffend sei. Staaten mit mittlerem Einkommen, Staaten in Krisensituationen und LDCs können nicht über einen Kamm geschoren werden. Dass aber das One UN-Modell die Zukunft des VN-System darstellt, wird von keinem der untersuchten westlichen Staaten in Frage gestellt. Allein die USA und Japan verhalten sich noch abwartend, zeigen sich aber interessiert.

24 Diese Position kann auch als Unterstützung für die Entstehung einer VN-Entwicklungssäule ‚von unten‘ interpretiert werden: 2010 bis 2011 werden rund 75 Programmländer ihre UNDAFs erneuern. Durch zusätzliche finanzielle Anreize wie das *Expanded Funding Window des MDG-Achievement Funds* baut man darauf, dass sich viele Länder und VN-Länderteams freiwillig für Gemeinsame Programme entscheiden werden. Mittel- bis langfristig führt dies zu umwälzenden Strukturveränderungen: Im Idealfall hätte jedes Programmland ein einziges VN-Programm, an dem je nach Wunsch der Regierung eine Auswahl an Fonds, Programmen und Sonderorganisationen beteiligt wären. Ein VN-Vertreter würde im Namen aller VN-Organisationen sprechen und wäre verantwortlich gegenüber Programmlandregierung (und VN-Aufsichtsgremien), dass die vereinbarten Entwicklungsziele erreicht würden. Ein einziger jährlicher Rechenschaftsbericht würde dafür verfasst. Der Finanzbedarf wäre in einem einzigen Budgetrahmen formuliert und würde durch die Kernhaushalte der beteiligten Organisationen, ggf. einem zusätzlichen Länder-Fonds, und aus Mitteln des zu einem finanzstarken MDTF angewachsenen *Expanded Funding Window* gedeckt, für den ggf. sogar ein Wiederauffüllungsmechanismus verhandelt worden wäre. Die Länderprogramme würden – im Idealfall – von einem einzigen Leitungsgremium verabschiedet.

Alle DaO-Unterstützer aus der Gruppe der Industriestaaten befürworten eine möglichst große Unabhängigkeit für die systemweite Evaluierung der Pilotinitiative. Es sollen qualitativ hochwertige, fundierte und glaubwürdige Ergebnisse erarbeitet werden, auf deren Basis Schlussfolgerungen für eine mögliche Umsteuerung des VN-EZ-Systems gezogen werden können.

In der Gruppe der Entwicklungsländer bestehen extrem unterschiedliche Ansichten hinsichtlich der DaO-Initiative. Alle Pilotländer (Albanien, Kapverdische Inseln, Mosambik, Pakistan, Ruanda, Tansania, Uruguay und Vietnam), ebenso wie die sogenannten Selfstarter (etwa Benin, Bhutan, Komoren, Papua Neu-Guinea, Kiribati, Malawi, Äthiopien) sind starke Befürworter einer geeinten VN-Länderpräsenz. Bei einem Treffen im Oktober 2009 in Kigali haben sie festgestellt, es gäbe keinen Weg zurück: *“there is no going back to doing business in the manner prior to the ‚Delivering as One‘ initiative”* (UNDG 2009d). Auf der Basis von positiven, länderspezifischen Evaluierungsergebnissen bekräftigten sie dies erneut im Juni 2010 in Hanoi und drangen auf Veränderungen auf Hauptquartiersebene, die VN-Organisationen eine intensivere Zusammenarbeit erlauben würden (UNDG 2010b). Viele Mitglieder der afrikanischen Gruppe äußern Interesse, das DaO-Konzept selbst in Gänze oder teilweise umzusetzen. Damit ist nicht nur die Hoffnung auf sinkende Transaktionskosten, sondern auch auf umfangreichere Mittel verbunden. Auch die ASEAN-Staaten äußern in offiziellen Statements ihre Unterstützung für das Pilotland Vietnam.

Diesen Befürwortern in den Reihen der G-77 steht allerdings auch eine Reihe von Gegnern gegenüber, die bisher die Position der Gruppe dominieren konnten. Dezentral organisierte und großflächige Staaten wie Indien oder Malaysia haben kein Interesse daran, mit nur einem VN-Ansprechpartner konfrontiert zu sein. Für sie würde dies keine Entlastung sondern einen deutlichen Anstieg an Transaktionskosten bedeuten. Gleichzeitig ist es Staaten wie China wichtig, aus der gesamten Angebotspalette des VN-Systems weiter auswählen zu können und nur bestimmte Leistungen in Anspruch zu nehmen. Sollten einheitliche Länderprogramme systemweit zum Tragen kommen, besteht die Befürchtung, dass damit auch einheitliche Leistungspakete geschnürt werden, die den Bedürfnissen und Vorlieben der Regierungen nicht in dem Maß entsprechen wie aktuell möglich. So würde nicht nur die souveräne Wahl-

freiheit der Entwicklungsländer eingeschränkt, da einige Regierungen von der Konkurrenz zwischen einzelnen VN-Organisationen durchaus profitieren können. Auch der Einzug von Konditionalitäten in die VN-EZ wird befürchtet, da angenommen wird, dass ein einziger VN-Verhandlungspartner ggf. stärker von westlichen Interessen dominiert wäre. Darüber hinaus besteht ein genereller Argwohn, dass sich hinter beabsichtigten Effizienzsteigerungen Sparmaßnahmen verbergen. Zudem lehnen diese Staaten eine Lösung, die alle Entwicklungsländer über einen Kamm schert, ab. Neben diesen inhaltlich motivierten Bedenken scheint die starke Opposition von Ägypten und Kuba gegen eine Vereinheitlichung auf Länderebene auch von übergeordneten, machtpolitischen Motiven angeleitet zu werden. Diese Haltung bietet die Möglichkeit, sich in der eigenen Ländergruppe als meinungsstarker Anführer gegen von Geberländern favorisierte Politik zu profilieren.

Zusätzlich zu der Gruppe der Befürworter und jenen Staaten, die eine einheitliche Länderpräsenz prinzipiell ablehnen, gibt es auch eine Reihe von Staaten, die sich nicht klar positionieren. Zwar würden Länder wie Mexiko eine einheitliche VN-Präsenz für sich selbst ablehnen, sehen aber aufgrund des Freiwilligkeitsprinzips keine Notwendigkeit, sich dagegen auszusprechen.

Die DaO-Gegner waren darauf bedacht, die systemweite Evaluierung wenn möglich einer Kontrolle durch die Generalversammlung zu unterstellen. 2009 forderten sie noch, dass Staaten eine große Rolle bei der Formulierung der Evaluationskriterien spielen sollten. Dahinter steht auch die Befürchtung, dass ansonsten westliche DaO-Befürworter Einfluss auf die Zielvorgaben der Evaluierung nehmen könnten. Nachdem die Generalversammlung 2009 die Verantwortung für die Evaluierung im Prinzip dem Generalsekretär übertragen hatte, wurde 2010 weiter darum gerungen, wie eigenständig der Generalsekretär die Evaluierungsmodalitäten gestalten sollte und inwiefern Staaten in den Evaluierungsprozess formell oder informell mit einbezogen würden. Die im Juli 2010 verabschiedete Resolution macht diesbezüglich keine weiteren Vorgaben, bittet den Generalsekretär aber, Staaten im weiteren Prozess mit einzubeziehen.

6 Gemeinsame Positionen: bisherige Ergebnisse und künftige Chancen

6.1 Gemeinsame Positionen

Trotz vieler Unterschiede treten die westlichen Staaten in den zwischenstaatlichen VN-Gremien in der Regel mit gemeinsamen und koordinierten Positionen auf. Die Nähe zwischen den nordischen Staaten und den Niederlanden ist traditionell besonders groß, aber auch im größeren Kreis der Utstein-Gruppe gibt es in vielen Aspekten übereinstimmende Positionen²⁵. Kleinere Staaten wie die Schweiz oder Irland distanzieren sich bisweilen absichtlich von den anderen, auch um besser eine Vermittlerrolle einnehmen zu können. Kanada agiert in enger Abstimmung mit Australien und Neuseeland (CANZ) und gibt seinen Positionen oft einen anderen Akzent. Die USA und Japan haben bislang Sonderrollen eingenommen und hielten sich oft distanziert, spielten allerdings in der Regel auch keine besonders gewichtige Rolle. Die Rolle der USA wandelte sich bei den Verhandlungen zur Einrichtung der neuen Frauen- und Genderorganisation, bei denen sie mit wenig Rücksicht auf die europäischen Staaten bilaterale Absprachen mit den Entwicklungs- und Schwellenländern eingingen, um eine schnelle Organisationsgründung herbeizuführen.

Großbritannien, Spanien, Norwegen und die Niederlande bilden die Kernunterstützergruppe für die *Delivering as One*-Pilotversuche und treten aktiv auf Länder- und Hauptquartiersebene für eine Weiterentwicklung der Versuche ein. Vor allem diese Staaten haben bisher gemeinsame Positionen mit DaO-Pilotländern und Selfstärtern vertreten. Öffentlichkeitswirksam haben Großbritannien, die Niederlande und Norwegen gemeinsam mit den afrikanischen Pilotländern Mosambik, Tansania, Malawi und später Ruanda die informelle „Gruppe der Sieben“ gegründet. Sie tragen gemeinsame Statements zur Unterstützung des DaO-Prozesses in EZ-Aufsichtsgremien wie der Weltgesundheitsversammlung,

25 Die Utstein-Gruppe wurde 1999 von den Entwicklungsministerinnen der Niederlande, Deutschlands, Norwegens und Großbritanniens ins Leben gerufen. Sie ist über die Jahre deutlich gewachsen und umfasst nun zusätzlich Schweden, Kanada, Frankreich, Spanien, Irland, Belgien, Finnland, Schweiz, Dänemark und Irland. Einmal im Jahr halten Utstein-Staaten gemeinsame Konsultationen mit den Fonds und Programmen ab und stehen darüber hinaus in engem Austausch sowohl in New York also auch auf Regierungsebene. Utstein-Staaten betrachten sich als gleichgesinnte Geberstaaten, auch wenn ihre Positionen im Detail abweichend sein können.

dem UNDP/UNFPA-Aufsichtsrat, dem UNICEF-Aufsichtsrat oder der Generalversammlung vor. Beim *Joint Board Meeting* im Januar 2010 erhielt das DaO-Pilotland Tansania noch breitere Unterstützung für sein Anliegen, zu einem späteren Zeitpunkt ein Gemeinsames Länderprogramm zur Billigung vorzulegen. In einem gemeinsamen Statement sprachen Australien, Neuseeland, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Finnland, Schweden, Frankreich, Deutschland, Slowenien, Spanien, Großbritannien, Irland, die Pilotländer Ruanda, Cap Verde, Malawi, Papua Neuguinea, Uruguay und die USA ihre Unterstützung für das Vorhaben Tansanias aus. Auch die afrikanische Gruppe unterstützte das Anliegen durch einen positiven Wortbeitrag.

Dass Industrie- und Entwicklungsländer „lagerübergreifend“ in den Aufsichtsgremien thematisch Position beziehen, ist ansonsten eher selten. Allerdings ist nicht zu vernachlässigen, dass sich beide Seiten in den letzten drei Jahren substantiell angenähert haben. Die TCPR-Resolution der Generalversammlung von 2007 legt die Grundprinzipien der VN-EZ fest und wurde im Konsens zu einem Zeitpunkt verabschiedet, an dem der Bericht des HLPs für große Kontroversen in der Generalversammlung sorgte. Und auch in den Aufsichtsgremien einzelner EZ-Organisationen haben Entwicklungs- und Industrieländer gemeinsam begonnen, die Organisationen auf größere Harmonisierung und Ergebnisorientierung zu verpflichten.

Entwicklungs- und Schwellenländer koordinieren ihre Anliegen in der Gruppe der 77 und der Blockfreien Bewegung. Beide Gruppen werden nach wie vor von den Schwellenländern wie Indien und Brasilien oder ideologisch motivierten Staaten wie Kuba oder Ägypten dominiert. Außenpolitische Motive überlagern dabei oft entwicklungspolitische Interessen. Damit geben Länder den Ton an, für deren Entwicklung EZ generell und die EZ der VN im Besonderen keine große Bedeutung hat. Dies ist auch deswegen möglich, weil die meisten nationalen Vertretungen von Außenpolitikexpert(inn)en besetzt sind und relativ unabhängig von Anweisungen aus den Hauptstädten agieren können. Allerdings wird der Koordinierungs- und Einigungsprozess innerhalb der G-77/NAM zunehmend kontrovers. Afrikanische Staaten wie die Pilotländer Mosambik, Tansania oder Ruanda zeigen sich unzufrieden mit der Verhandlungsstrategie der G-77 und wünschen sich mehr Freiraum, damit Fortschritte bei der DaO-Initiative auf freiwilliger Basis ermöglicht werden. Auch regt sich Unwillen gegenüber den G-20 Mitgliedern. Dies wurde bei den Klimaverhandlungen in Kopenhagen deutlich, wo der sudanesischer Sprecher der G-77 Südafrika dafür kritisierte, dass es die Einheit der afrikanischen Gruppe aufbreche.

6.2 Chancen gemeinsamer Positionen zu weiterreichenden Reformoptionen

Externe Reformdimension

Rund fünf Jahre nachdem westliche Staaten der Hochrangigen Experten-Gruppe zur systemweiten Kohärenz ihre Wünsche nach fundamentalen institutionellen Veränderungen unterbreiteten, scheint sich angesichts des starken Widerstands aufseiten einiger Entwicklungs- und Schwellenländer der politische Wille für derartig umwälzende Restrukturierungen im Bereich EZ erschöpft zu haben. Es ist nicht gelungen, alle Staaten davon zu überzeugen, dass eine solche Rationalisierung der EZ-Strukturen letztendlich die VN stärken würde und daher im Interesse aller liegt. Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der VN ist keine „Chefsache“ mehr, sondern wird auf Expertenlevel und ohne hochrangige Aufmerksamkeit verhandelt, wobei der DaO-Prozess und die Einrichtung der neuen Frauen- und Genderorganisation am meisten Aufmerksamkeit erfahren.

Es ist auf absehbare Zeit schwer vorstellbar, dass vorherrschende Dynamiken in der Generalversammlung oder im ECOSOC aufgebrochen werden und sich Staaten darauf verständigen können, die operative Angebotspalette des VN-EZ-Systems explizit einzuschränken und einzelne EZ-Organisationen abzuschaffen oder miteinander zu verschmelzen. Dafür gibt es unterschiedliche Gründe: Einige Schwellenländer und radikale Befürworter einer neuen Weltordnung werden sich auch weiterhin der Diskussion um komparative Vorteile im westlichen Sinne verweigern, da dies in ihren Augen die VN noch weiter marginalisieren wird. Aus Perspektive der Entwicklungsländer gilt es, die Zuständigkeiten des VN-Systems auszuweiten und an den prinzipiellen Kompetenzen im Bereich Handel, Finanzen etc. festzuhalten. Dies ist mit den Vorstellungen der Industriestaaten nicht vereinbar. Aber auch innerhalb der EU und der Gruppe der Industriestaaten insgesamt dürfte es problematisch sein, sich auf abzuschaffende Themenfelder oder gar abzuschaffende Organisationen zu einigen. Auch hat die Einrichtung von UN Women gezeigt, dass Entwicklungs- und Schwellenländer darauf dringen werden, ihr Stimmgewicht in etwaigen neuen Organisationsstrukturen zu vergrößern. Dies steht den Interessen der Industrieländer entgegen und wird möglicherweise ihre Rationalisierungsabsichten weiter abmildern. Nicht zuletzt wird die Entscheidungsfindung in New York auch weiterhin stark von nicht entwicklungspolitischen Aspekten beeinflusst werden.

Das bedeutet aber nicht, dass in Zukunft keine thematischen Weichen hinsichtlich des EZ-Profiles der VN-Organisationen gestellt werden. Allerdings geschieht dies vor allem dezentral durch die Allokation von Mitteln, durch Bedarfsformulierung in Entwicklungsländern und Entscheidungen der Aufsichtsgremien einzelner Organisationen.

- Industriestaaten werden weiterhin die Allokation von EZ-Mitteln nutzen, um die VN-EZ in ihren favorisierten Bereichen (z. B. Klimawandel, fragile Staaten) zu stärken. Gleichzeitig unternehmen sie Anstrengungen, kleinteilige programm- und projektspezifische Finanzierung zu reduzieren. Länder mittleren Einkommens werden bestimmte Leistungen vom VN-System einfordern und damit thematische Prioritäten „von unten“ setzen.
- Die DaO-Initiative stärkt die *Ownership* der Regierungen kleiner Programmländer und wird diesbezüglich zu Fortschritten führen können. Gleiches gilt für andere Programmländer, auch wenn weiterhin nicht alle Regierungen den VN-Länderteams klare Prioritäten vorgeben können.
- Die neuen UNDAF-Richtlinien halten VN-Länderteams an, die komparativen Vorteile ihrer Dienste stärker herausstellen. Auch in Geberrunden in Entwicklungsländern wird das VN-System auf Länderebene gedrängt werden, seine Rolle genauer zu definieren.
- Nicht zuletzt werden die Aufsichtsgremien der jeweiligen Organisationen weiter Entscheidungen treffen, die die thematische Konzentration der jeweiligen Organisationen weiter voranbringen können. Gemeinsame Positionen von Entwicklungsländern und Industriestaaten steht in den organisationsspezifischen Aufsichtsgremien weit weniger entgegen als in der Generalversammlung und dem ECOSOC.

Richtungsweisende Entscheidungen der Generalversammlung, die etwa auf der Basis eines Expertenberichts zur Rationalisierung des VN-EZ-Angebots getroffen worden wären (wie vom HLP vorgesehen), hätten sicherlich einen katalytischen Effekt gehabt. Allerdings stünde die Umsetzung der Entscheidungen vor ähnlichen Herausforderungen wie die nun erfolgende inkrementelle Reform. Das kleinteilige Umsteuern in den jeweiligen Aufsichtsgremien ist zwar darauf angewiesen, dass Entwicklungs- und Industrieländer sich im Groben auf gemeinsame Stoßrichtungen einigen können. Die besondere Herausforderung des dezentralen Vorgehens liegt aber darin, es kohärent zu gestalten. Dafür ist es

notwendig, dass Staaten in den unterschiedlichen Aufsichtsgremien systemweit eine einheitliche Politik vertreten. Landwirtschafts- oder Gesundheitsexperten müssen sich genau mit ihren für UNDP, UNICEF oder anderen Gremien zuständigen Kolleg(inn)en absprechen, damit etwa Sonderorganisationen nicht weiter ermuntert werden, ihr operatives Engagement auf neue Gebiete auszuweiten. Die multilateralen Strategie-papiere, die eine zunehmende Anzahl von westlichen Staaten verfasst, könnten diesem Ziel zuträglich sein. Problematisch bleibt allerdings, dass Industriestaaten auf absehbare Zeit durch ihre Finanzierungsent-scheidungen die Definition der komparativen Vorteile der VN-EZ weiterhin dominieren werden.

Vier Prozesse könnten die Ausgangsvoraussetzungen für große Reform-schritte in den nächsten Jahren positiv verändern.

- Die DaO-Initiative könnte dazu beitragen, dass sich kleinere Entwick-lungsländer öfter zu Wort melden und ihr Interesse an einer effektiveren VN-EZ stärker artikulieren. Dadurch könnten noch stärker als bisher themenspezifische Koalitionen zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten möglich werden, die Kompromisse möglich machen.
- Entwicklungs-, Schwellen- und Industrieländer könnten sich im *Development Cooperation Forum* auf breite entwicklungspolitische Grund-sätze einigen, die auch in Bezug auf die VN-EZ allgemeine Gültigkeit hätten. Eine solche gemeinsame Basis könnte eine gute Berufungs-grundlage darstellen, um eine pragmatische Reform der VN-EZ zu ermöglichen.
- Die Reform der VN-EZ könnte von Reformprozessen in anderen Politik-feldern und der damit einhergehenden hohen politischen Aufmerksamkeit profitieren. Die Stärkung der globalen Umweltarchitektur (Swart / Perry 2007), ebenfalls im Fokus des HLPs, gewinnt aktuell an Momentum. Es scheint im Bereich des Möglichen, dass sich die Mitgliedsstaaten auf ein institutionelles Modell einigen können, das den VN erlaubt, mit einer ein-heitlichen Stimme, politischem Gewicht und fachlicher Autorität im Bereich Umwelt aufzutreten. Da große Überschneidungen in der Ent-wicklungs- und Umweltagenda, insbesondere im Bereich Klimawandel, bestehen, ist es schon aus fachlicher Sicht nötig, dass beide Reformpro- zesse nicht losgelöst voneinander vorangetrieben werden.

- Nicht auszuschließen ist außerdem, dass sich der Bedeutungszuwachs, den die G-20 anlässlich ihres Wirtschafts- und Finanzkrisenmanagements genießen, in einen verstärkten Reformdruck auf die Vereinten Nationen übersetzt und dadurch größere Möglichkeit für Kooperation und Konsens schafft.

Interne Reformdimension

Bezüglich der internen Reformdimension scheinen gemeinsam Positionen eher in Reichweite. Dies zeigte sich in der im Juli 2010 ausgehandelten SWC-Resolution. Der inkrementelle Reformprozess ist bereits im Gange, auch wenn er durchaus beschleunigt werden kann. Die TCPR-Resolutionen der Generalversammlung von 2004 und 2007 haben ein gemeinsames Verständnis der Grundprinzipien der EZ der VN etabliert, das die Basis für mehr Harmonisierung und Koordinierung innerhalb des VN-Systems vorgibt. Die nächste *Quadrennial Comprehensive Policy Review* (QCPR)-Resolution steht 2011 an.²⁶ Damit der bereits erzielte Konsens erhalten und noch weiter ausgebaut werden kann, wird es nötig sein, dass auch Industrieländer Zugeständnisse demonstrieren. Die Monterrey-Verpflichtungen und der Nachweis, dass ernsthafte Anstrengungen unternommen werden, um das 0,7-Prozent-Ziel zu erreichen, besitzen diesbezüglich großen Symbolcharakter.

Harmonisierung

Die letzten beiden TCPR-Resolutionen der Generalversammlung geben ein breites Mandat für stärkere Bemühungen um Vereinfachung und Harmonisierung im VN-System. Die organisationspezifischen Aufsichtsräte und der ECOSOC sind momentan diejenigen Foren, in denen die systemweite Harmonisierung durch zwischenstaatliche Entscheidungen vorangetrieben wird. In den letzten Jahren wurden einvernehmlich Entscheidungen getroffen, die Fonds und Programme administrativ näher zusammenführen. UNDP, UNFPA und UNICEF etwa wurden aufgefordert, auf ein gemeinsames Budget hinzuarbeiten und ihre strategischen Rahmenplanung zu synchronisieren. Diese und ähnliche Entscheidungen waren deutlich leichter herbeizuführen als Grundsatzentscheidungen in der Generalversammlung. Nun sind vor allem einen langen Atem und kohärente Politik nötig, um

26 2008 entschied die Generalversammlung, dass die bisher alle drei Jahre verhandelte Resolution in einen vierjährigen Rhythmus überführt wird.

durch die Nutzung bestehender Mechanismen weitere Fortschritte zu erzielen. Auch hier erfordert dies viel Engagement, Disziplin und Kohärenz der nationalen Politik in den unterschiedlichen Entscheidungsgremien. Auch Deutschland kann die strategische Reformorientierung und Kohärenz der eigenen Politik gegenüber der VN in den jeweiligen Exekutivgremien der Fonds, Programme und Sonderorganisationen noch verbessern und damit die Reformen aktiver vorantreiben (vgl. auch Vatterodt 2007, 79).

Finanzierung

Gemeinsame Positionen zeichnen sich in Bezug auf einige Finanz- und Effizienzfragen ab. Schwellenländer und Länder mittleren Einkommens machen immer deutlicher, dass das VN-System die zur Verfügung gestellten Mittel kosteneffizient nutzen muss. Industrieländer mit hohem Non-Core Anteil und Schwellenländer, die selbstunterstützende Beiträge zahlen, eint das Interesse, möglichst geringe Verwaltungskosten an die durchführenden VN-Organisationen zahlen zu müssen. Sollte diese Koalition in einem stärkeren Druck auf VN-Organisationen zu Kostensenkung resultieren, können negative Konsequenzen für den multilateralen Charakter des VN-Systems auftreten. Angesichts der niedrigen Kernhaushalte sollten die VN-Organisationen eher höhere Verwaltungskosten aufschlagen, um ihre Kernaufgaben und Mandate zu schützen.

Differenzen bleiben weiterhin bestehen in Bezug auf die Finanzierung von Reformprojekten und Koordinationsaufgaben. Entwicklungsländer haben generell ein großes Interesse daran, dass ein möglichst großer Anteil der Mittel für Programmarbeit zur Verfügung steht. Einerseits deckt sich dies mit Geberinteressen nach Kosteneffizienz. Andererseits bedeutet dies, dass Entwicklungsländer der Finanzierung von Koordinationsaufgaben (etwa Stärkung des *Resident Coordinator*-Systems) aus Kernmitteln ablehnend gegenüber stehen. So lange das Missverhältnis zwischen Kernmitteln und zweckgebundenen Beiträgen besteht, werden Industriestaaten weiter Reformen durch zweckgebundene Mittel (wie Beiträge zum UNCCF) finanzieren müssen.

Große Differenzen gibt es auch hinsichtlich der Gestalt eines nachhaltigen Finanzierungsmodells für die VN-EZ. Hier haben zunächst einmal die traditionellen Geberstaaten Schwierigkeiten, sich zu einigen. Zu groß ist das Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien der Freiwilligkeit, Verlässlichkeit, gerechter Lastenteilung, Flexibilität und angemessener Höhe. Die Forderung der G-77/NAM nach einem generellen Zuwachs an Mitteln für VN-EZ steht ebenfalls einer zwischenstaatlichen Einigung entgegen.

Governance

Der Wunsch von Industrie- und Entwicklungsländern, den eigenen Einfluss in den VN zu bewahren bzw. zu steigern, wird auf absehbare Zukunft fundamentalere Veränderungen in *Governance*-Fragen erschweren oder gar verhindern. Hier bestehen kaum Möglichkeiten für lagerübergreifende thematische Koalitionen, da sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer die Fragen vor allem aus einer machtpolitischen Perspektive angehen. Frischen Wind in die Verhandlungen könnten Überlegungen für neue *Governance*-Gremien bringen, deren Zusammensetzung nicht mehr ausschließlich auf geografischer Basis bestimmt würde. Stattdessen würden die verschiedenen Stakeholder wie LDCs, MICs und fragile Staaten Sitze erhalten, und Industriestaaten und ggf. auch Schwellenländer müssten sich ihren Sitz durch gutes Geberverhalten verdienen. Ein ähnliches Modell wurde bei der 2005 eingerichteten Kommission für Friedenskonsolidierung versucht (Weinlich 2006). Auch bei der neuen Organisation UN Women werden sechs Sitze auf einer solchen Verdienstbasis vergeben: Vier Sitze erhalten die größten Beitragszahler aus dem Kreis der traditionellen Geber, zwei Sitze gehen an Geberstaaten des Südens. Allerdings bräuchte es u. a. starken Druck von Staats- und Regierungschefs, um ein solches Unterfangen durchsetzen zu können.

Delivering as One

Der DaO-Prozess erfährt zurzeit die nachhaltigste politische Unterstützung von Seiten der Industriestaaten. Auch wenn nicht alle untersuchten Staaten sich finanziell an der Förderung der Reformen auf Länderebene beteiligen, so zweifelt bisher kein westlicher Staat daran, dass die Pilotinitiative in die richtige Richtung weist. Noch liegen keine fundierten Evaluierungen über die Kosten und Nutzen der Pilotversuche vor. Es ist zu erwarten, dass diejenigen Staaten, die zurzeit den Großteil der finanziellen Bürde der Pilotversuche tragen, nach Vorlage der Evaluierungen um eine Verbreiterung der Unterstützerbasis werben werden. Dies ist auch aus Nachhaltigkeitsgründen notwendig. Nur wenn die DaO eine breite Unterstützung erhält, kann sich die reformkatalytische Wirkung weiter entfalten. In Detailfragen kann es aber durchaus zu Einigungsschwierigkeiten innerhalb der Gruppe der Industriestaaten kommen. Bei Finanzierungsfragen sind die Divergenzen am offensichtlichsten, aber auch andere Themen wie die Einbindung der Sonderorganisationen werden möglicherweise zu Kontroversen führen.

Innerhalb der G-77 scheint der Widerstand gegen die DaO-Prozesse an Unterstützung zu verlieren. Von UNDG verlautet es, dass sich viele kleinere Entwicklungsländer bei der anstehenden Neuformulierung ihrer UNDAFs für DaO-Elemente entscheiden. Dies lässt hoffen, dass es den Staaten gelingen wird, nach Vorlage der Evaluierungsergebnisse gemeinsam zu entscheiden, ob und inwiefern DaO ein Modell für die Zusammenarbeit der VN-EZ auf Länderebene ist. Der Erfolg wird auch davon abhängen, ob das DaO-Modell Attraktivität für größere Staaten und Staaten mittleren Einkommens besitzt.

7 Schlussfolgerungen für die Bundesregierung

Die vorliegenden Untersuchungen haben ergeben, dass der Reformprozess der Entwicklungszusammenarbeit des VN-Systems nicht nur notwendig ist, sondern voranschreitet, auch wenn er mit vielen Schwierigkeiten konfrontiert ist. Auf Hauptquartierebene erschweren die fundamental unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle der Vereinten Nationen im Bereich Wirtschaft und Finanzen den Reformprozess auf der operativen Ebene nachhaltig. Was aus westlicher Perspektive oft als „Politisierung“ vermeintlich technischer Fragen wahrgenommen wird, ist aus der Perspektive vieler Entwicklungsländer die legitime Forderung nach der Stärkung der einzigen multilateralen Organisation, in der sie ihre Interessen gleichberechtigt artikulieren können. Auch wenn dabei nicht alle Entwicklungsländer die oft polarisierende Rhetorik der G-77-Meinungsführer in Bezug auf Sachfragen teilen, so garantiert eine gewisse Linientreue, dass ihre Interessen in anderen VN-Foren geschützt werden. Letztendlich schränkt dieser Grundkonflikt nach wie vor die thematischen Koalitionen ein, die zwischen Entwicklungsländern und Industriestaaten gebildet werden können

Aber es sind nicht nur die Divergenzen hinsichtlich der Prioritäten, Interessen und nicht zuletzt Fähigkeiten der 192 nationalen Vertretungen in New York, die den Reformprozess erschweren. Mit rasant angestiegenen zweckgebundenen Beiträgen tragen viele westliche Geber substanziell zu jenen Kohärenzproblemen bei, denen sie durch institutionelle Veränderungen beikommen wollen. Auch die Praxis der selbstunterstützenden Beiträge, die in Ländern mittleren Einkommens an Popularität gewinnt, schafft negative Anreize für eine Fokussierung einzelner VN-Organisationen.

Dennoch schreitet der Reformprozess voran, auch wenn er eher inkrementeller Natur ist. Dies muss zunächst nicht negativ sein, da der langwierige Konsultationsprozess der letzten Jahre zumindest dazu geführt hat, dass sich alle Staaten auf eine gemeinsame Reformagenda verständigt haben, die viele Elemente des HLP-Berichts enthält. Die Gründung von UN WOMEN und die Verabschiedung einer Reihe von kleinteiligeren Vorschlägen in den anderen SWC-Bereichen hat gezeigt, dass eine Einigung, vor vier Jahren noch weit entfernt, nun prinzipiell möglich ist. In den Aufsichtsräten und in der Generalversammlung wurden Weichen gestellt, die die administrative Vereinheitlichung des VN-Systems vorantreiben und die Ergebnisorientierung verstärken. Wenn derartige Entscheidungen verstetigt werden und auf ihre Umsetzung gedrungen wird, kann eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Ist- Zustand erzielt werden. Neben dieser inkrementellen Evolution haben die Konsequenzen des *Delivering as One*-Prozesses auf Länderebene möglicherweise revolutionäres Potenzial. Sollten in den nächsten Jahren immer mehr Programmländer freiwillig das DaO-Modell wählen, wird sich die EZ der Vereinten Nationen deutlich verändern.

Die erfolgreiche Reform der VN-EZ liegt im nationalen Eigeninteresse Deutschlands.

1. Sie ist unter entwicklungspolitischen Vorzeichen notwendig. Die VN muss über leistungsfähige EZ-Strukturen verfügen, damit sie wirkungsvoll zur Antwort auf die globalen entwicklungspolitischen Herausforderungen beitragen kann, die durch bilaterale Anstrengungen alleine nicht zu bewältigen sind. Die VN können und müssen eine wichtige Rolle bei den nun verstärkt nötigen Bemühungen zur Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele spielen. Auch unter den Vorzeichen des Klimawandels muss die VN-EZ ihre Stärken besser ausspielen. Nicht zuletzt müssen begrenzte Ressourcen wirksamer eingesetzt werden.
2. Sie ist notwendig, weil damit die VN mittelbar als Forum der Weltpolitik und als Grundpfeiler der *Global Governance*-Architektur gestärkt werden. Für Entwicklungs- und Schwellenländer stellt die Entwicklungsarbeit der Weltorganisation einen zentralen Akzeptanzfaktor dar. Ein Rückzug der Industriestaaten aus der VN-EZ –mögliche Konsequenz einer gescheiterten Reform – könnte dazu führen, dass Kooperation und Konsens auch in jenen Bereichen deutlich schwerer werden, in denen auch Industrieländer stärkeren Bedarf an multilateralem Vorgehen sehen. Dabei sind auch in Zeiten der G-8/G-20 eine starke VN von fun-

damentaler Bedeutung. Um Katastrophen wie die globale Erderwärmung abzuwenden, um weiterhin in Stabilität, Wohlstand und Sicherheit leben zu können, gibt es für Deutschland keine Alternative zu einem multilateralen Vorgehen. Weltweite Interdependenzen schränken nicht nur die Gestaltungsmacht einzelner Staaten deutlich ein. Sie machen auch globale Problemdefinitionen und -lösungen unabdingbar, wie durch die Wirtschafts- und Finanzkrise erneut unter Beweis gestellt. Auch in anderen Politikfeldern – Klima und Umwelt, Sicherheit, Migration – nimmt der globale Problemdruck drastisch zu. Seit dem Krisenmanagement durch die G-8/G-20 scheinen die VN ins Hintertreffen zu geraten. Mittel- und langfristig allerdings hängt auch die Effektivität der G-20 von ihrer Legitimität und ihrer Zusammenarbeit mit als legitim angesehenen *Global Governance*-Institutionen ab. Die VN sind eine solche Institution, auch wenn sie hinsichtlich der schnellen Entscheidungsfindung mit den *Club-Governance*-Mechanismen nicht mithalten können. Dafür bietet sie aber nicht nur wirtschaftlich schwächeren Akteuren die Chance, sich an Debatten und Initiativen zur politischen Gestaltung der Globalisierung zu beteiligen. Die VN stehen auch für eine verrechtlichte Weltordnung, die auf universal gültigen und verbindlichen Normen und Regeln aufbaut. Durch die Vorherrschaft des Rechts werden Schwächere vor der Machtpolitik der Starken geschützt. Diese aus zwei Weltkriegen geborene Errungenschaft – so unvollkommen sie in der Realität auch sein mag – gilt es vor Renationalisierungstendenzen zu schützen und zu stärken.

3. Sie ist notwendig, damit die VN erfolgreich in anderen Politikfeldern agieren kann. Die Arbeit der VN in den Bereichen Menschenrechte, Friedenssicherung und -konsolidierung, Überwachung von Atomanlagen oder Streitschlichtung und Mediation basieren auf der Reputation der VN als inklusive, neutrale und legitime Organisation. Diese Reputation wird durch eine effektive und nachhaltige Entwicklungszusammenarbeit des VN-Systems gestärkt.

Die Bundesregierung bekennt sich im Koalitionsvertrag von 2009 zur Stärkung der VN und kündigt ihren Einsatz für eine umfassende Reform an. Dieser Einsatz sollte sich nicht auf die Reform des Sicherheitsrats beschränken, sondern durch ein stärkeres Engagement bei der VN-EZ und deren Reform zum Ausdruck gebracht werden. Jedoch ist Deutschland momentan in vielen Bereichen eher ein Mitläufer im Reformprozess, als

dass es aktiv dessen Richtung mitbestimmt. Damit die Reformen der VN-EZ auch von deutscher Seite stärker vorangebracht werden, werden folgende Empfehlungen in Bezug auf das deutsche Verhalten formuliert.

1. Beiträge steigern, um Gestaltungsspielraum zu erhalten und auszubauen

Der deutsche Gestaltungsspielraum in den Vereinten Nationen wird durch die im internationalen Vergleich sehr geringe Höhe der deutschen finanziellen Beiträge eingeschränkt. Die Glaubwürdigkeit und das Gewicht, mit dem Deutschland seine Anliegen in den EZ-Aufsichtsgremien, aber auch in anderen VN-Foren artikulieren kann, werden durch die relativ geringe Beitragshöhe geschwächt. Zu zwei Kernbereichen der *System-wide coherence*-Agenda kann Deutschland aktuell keine richtungweisenden Beiträge leisten: Beim Thema Finanzierung erscheinen deutsche Vorschläge für eine nachhaltigere und vorhersagbare Finanzierung im Lichte von Kürzungen und Beitragszahlungen auf jährlicher Basis unglaublich. Auch bei der DaO-Initiative erfolgt – abgesehen von UNCCF-Beiträgen – bisher ausschließlich politische Unterstützung. Hier zeigt sich ein zweiter Nachteil der geringen Beitragshöhe Deutschlands: Während andere Geber ihren politischen Reformprioritäten auch durch finanzielle Anreize und Unterstützung Nachdruck verleihen können, hat Deutschland diese Flexibilität nicht. Auch das erschwert eine aktive Einflussnahme auf die Steuerung der VN-Organisationen und auf VN-Reformprozesse.

Die deutschen freiwilligen Leistungen an das VN-System entsprechen seit Jahren nicht dem, was Deutschland dank seiner Wirtschaftskraft und der generell multilateralen Ausrichtung zahlen könnte und sollte. Dass Deutschland weltweit drittgrößter ODA-Geber ist, ist in den VN nicht zu spüren. Gruppiert nach dem Verhältnisses zwischen der Höhe der freiwilligen Beiträge und dem Bruttonationaleinkommen lag Deutschland 2008 auf Platz 25. 2010 wurden die bereits geringen Leistungen abermals substantiell um mehr als 10 Mio. € abgesenkt, was einer mehr als zehnpromzentigen Kürzung entspricht. Obwohl auch andere Länder, etwa Irland und Italien, auf Grund der Wirtschafts- und Finanzkrise ihre freiwilligen Leistungen an das VN-System drastisch gesenkt haben, wird Deutschland in der Rangliste der Beiträge 2010 weiter abfallen. Bereits 2009 kam es bei UNDP nur noch auf den elften Platz, bei UNICEF auf Platz 15.

- Die Bundesregierung will sich für stärkere Effektivität und Effizienz multilateraler Organisationen einsetzen. Damit dieses Engagement im

Fall der VN-EZ erfolgreich sein kann, bedarf es einer Anhebung der deutschen Leistungen für VN-EZ auf das vor einigen Jahren übliche Niveau, mit der Perspektive, zusätzliche Mittel für Reformprioritäten bereitzustellen. Nur so kann strategisch der Reformprozess einzelner Organisationen unterstützt und mehr Einfluss für größere Effektivität und Effizienz genommen werden.

Der Steigerung der deutschen Beiträge steht die Festlegung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages und der Koalitionsvertrag der Bundesregierung entgegen. Demnach sollen nicht mehr als ein Drittel der deutschen EZ-Leistungen an multilaterale Organisationen und die EU fließen (CDU/CSU / FDP 2009, 129). Damit nimmt sich die Bundesregierung die Chance, multilaterale EZ-Gelder auf der Basis strategischer Überlegungen etwa zur Ausgestaltung der multilateralen EZ-Architektur oder bezüglich des Schutzes und der Bereitstellung globaler Kollektivgüter zu vergeben. Stattdessen orientiert sie sich an einer arbiträren anteiligen Festlegung, die gerade in Zeiten stagnierender ODA-Zahlen kaum Gestaltungsspielraum lassen wird.

In der Praxis wirkt sich die Drittel-Vorgabe vor allem negativ auf eine strategische deutsche Politik gegenüber den Vereinten Nationen aus: Die VN erhalten allzu oft den Residualbetrag, der nach der Verteilung der (mehrjährig zugesagten) Mittel für EU, Weltbank und Entwicklungsbanken übrig bleibt. Ein herausragender Anteil geht dabei an die EU, deren EZ anderen politischen Logiken folgt als die von VN, Weltbank oder regionalen Entwicklungsbanken, da Entwicklungsländer nicht an Entscheidungsprozessen teilhaben. Aufgrund von Finanzierungszusagen im Rahmen der G-8/G-20-Treffen (etwa für den Kampf gegen die Kinder- und Müttersterblichkeit) ist zu erwarten, dass die Summe für frei gestaltbarere multilaterale Ausgaben in den kommenden Jahren noch geringer ausfallen wird.

- Die Aufteilung zwischen bi- und multilateralen Geldern sollte in der Regierung und im Haushaltshausschuss des Bundestages neu diskutiert und definiert werden. Dies ist nicht nur unter VN-Gesichtspunkten zu empfehlen. Auch die Umsetzung der aus der Paris- und Accra-Agenda resultierenden Vorgaben für eine stärkere Arbeitsteilung und thematische Konzentration könnte von einem stärkeren multilateralen Engagement profitieren. Hier ist allerdings einiger politischer Widerstand zu erwarten, um so mehr, da es nach wie vor an Daten mangelt, die gängige Vorurteile gegenüber multilateraler Entwicklungszusammenarbeit widerlegen könnten.

- Zudem ist zu prüfen, ob an der Ablehnung der mehrjährigen Beiträge für VN-Organisationen weiter festgehalten werden kann. Es gibt keine haushaltsrechtliche Grundlage, die der Bundesregierung verbieten würde, sich gegenüber VN-Organisationen freiwillig auf mehrjährige Beiträge festzulegen. Stattdessen ist es eine politische Entscheidung, die nicht nur die deutsche Forderung nach mehr Effektivität und Effizienz des VN-System unterminiert. Die Ablehnung, VN-Organisationen Beiträge über mehrere Jahre zuzusagen, stößt auf Unverständnis bei den EU-Partnern und anderen gleich gesinnten Gebern und wirkt sich negativ auf den deutschen Gestaltungsspielraum aus.

2. Den Delivering as One-Prozess unterstützen, um das Reform-Momentum zu nutzen

Die Zukunft des DaO-Prozesses ist von strategischer Bedeutung für die weitere Reform der VN-EZ. Dadurch, dass der Reformprozess auf zwischenstaatlicher Ebene mit den Entwicklungen auf Länderebene nicht Schritt hält, steht eine wahrscheinlich einige Jahre dauernde fragile Transformationsphase bevor, die entscheidend für das Gelingen dieses Reformvorstoßes sein wird. Nur wenn der DaO-Prozess einen erkennbaren Nutzen für die Programmländer z. B. hinsichtlich gestärkter *Ownership*, gesenkten Transaktionskosten, aber wahrscheinlich auch gesteigerter Finanzierungsmöglichkeiten mit sich bringt, kann von unten ein Momentum entstehen, das einen Umschwung sowohl auf zwischenstaatlicher Ebene als auch ein Umdenken einiger reformaverser VN-Organisationen ermöglichen wird. Dabei ist auch damit zu rechnen, dass der DaO-Prozess nicht gleich zu Einsparungen und Effizienzsteigerungen führt, sondern dass die Transaktionskosten zunächst steigen.

Um die Erfolgsaussichten des DaO-Prozesses zu steigern, sollte die Bundesregierung weiterhin politische Unterstützung gemeinsam mit EU-Partnern und gleich gesinnten Gebern gewähren.

- Dies schließt konstruktive Unterstützung für die Einrichtung eines Mechanismus zur Annahme Gemeinsamer Länderprogramme ebenso ein wie gemeinsame unterstützende Statements in Generalversammlung, ECOSOC oder den Aufsichtsräten. Auch der deutsche Beitrag zum UNCCF sollte beibehalten werden.
- Solange deutsche Beiträge an die Kernhaushalte der VN-Organisationen vergleichsweise gering ausfallen, sollte das BMZ davon absehen, multilaterale Mittel für One UN-Länderfonds zur Verfügung zu stellen. Mögli-

cher finanzieller multilateraler Spielraum sollte zur Steigerung der Kernhaushalte genutzt werden. Dadurch wird der DaO-Prozess ebenfalls unterstützt, wenn auch nur indirekt.

- Das BMZ sollte prüfen, ob bilaterale Mittel für die jeweiligen Länderfonds zur Verfügung gestellt werden könnten. Einige der Pilotländer (Albanien, Malawi, Tansania, Ruanda, Vietnam) gehören dem Kreis der Partnerländer der Bundesrepublik Deutschland an. Damit könnte die Bundesregierung ihre Unterstützung für den DaO-Prozess auch finanziell zum Ausdruck bringen. Dies sollte aber nicht zur Regel werden: Die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen dient nicht zuletzt dem Ziel, jene Länder zu fördern, die nicht zum engeren Kreis der bilateralen Partner gehören.
- Wenn sich kleinere Gelegenheiten zur sichtbaren politischen und finanziellen Unterstützung des DaO-Prozesses bieten, sollten diese genutzt werden. Beispielsweise könnte die Bundesrepublik ihren DaO-Einsatz mit der finanziellen Unterstützung der unabhängigen Evaluierung unter Beweis stellen, die 2011/12 ansteht. Außerdem könnte das Programm der Beigeordneten Sachverständigen stärker genutzt werden, um gezielt die Verbesserung der Zusammenarbeit auf Länderebene zu fördern. Dafür käme die Entsendung von deutschen Beigeordneten Sachverständigen zu Positionen bei UNDG/UNDOCO, zur Unterstützung der *Resident Coordinators* auf Länderebene oder auch zur Unterstützung des im Entstehen begriffenen systemweiten Evaluierungsmechanismus in Frage.

3. Den DaO-Prozess kritisch begleiten, um die Vorzüge des VN-Systems zu bewahren und zu stärken

Trotz der strategischen Bedeutung und der grundsätzlich positiven ersten Berichte aus den Pilotländern muss der DaO-Prozess kritisch begleitet werden. Es ist notwendig, zu überprüfen, ob die aktuellen Entwicklungen damit vereinbar sind, wie nach deutschen Vorstellungen die EZ der Vereinten Nationen mittel- und langfristig umgestaltet werden soll. Die Finanzierung der Reformprozesse durch zweckgebundene Mittel mag einen notwendigen Schritt darstellen, um den Reformprozess voranzutreiben. Allerdings birgt er auch Gefahren: die VN-Organisationen könnten an Glaubwürdigkeit und an Legitimität verlieren, die Verantwortung für den Reformprozess könnte an die Geber abgegeben werden, die Nachhaltigkeit des Reformprozesse

könnte nicht gesichert sein (Vatterodt 2007a, 83). Noch liegen nicht ausreichend Daten vor, die erlauben würden, die Wirksamkeit der Pilotversuche und deren Konsequenzen für die VN-EZ zu bewerten. Dies wird sich in den kommenden Monaten durch die Ergebnisse der sieben ländergeführten Pilotland-Evaluierungen und die unabhängige Evaluierung ändern.

- Die Bundesregierung könnte im Utstein-Kreis einen informellen Workshop zur kritischen Bestandsaufnahme des Gesamt-Reformprozesses initiieren. Fünf Jahre nach dem Weltgipfel, aus dem der Anstoß für die derzeitige Reformrunde hervorging, sollten sich Utstein-Gruppe/G-13-Kreis darüber austauschen, was von den ursprünglichen Erwartungen umgesetzt wurde, und inwiefern der inkrementelle Reformprozess konform ist mit den Ideen, die 2005 und 2006 entwickelt worden sind.

4. Proaktive Positionierung zur Finanzierungspraxis, um nicht anderen das Feld zu überlassen

Wie die VN-EZ finanziert wird, ist die Schlüsselfrage, aus deren Beantwortung sich viele Konsequenzen für die anderen Reformbereiche ergeben. Der derzeitige fragmentierte, unvorhersehbare und angebotsorientierte Charakter bedingt zu einem erheblichen Teil jene Probleme, die durch institutionelle und technisch-administrative Veränderungen behoben werden sollen. Dadurch werden den Erfolgen dieser Reformbestrebungen enge Grenzen gesetzt. Obwohl alle Geberstaaten offiziell die Notwendigkeit höherer Kernhaushalte unterstreichen, scheint es wenig wahrscheinlich, dass der in den 1980er Jahren bestehende hohe Anteil wieder erreicht werden kann. Stattdessen zeichnet sich eine Allianzbildung ab zwischen traditionellen Gebern mit hohem Anteil an zweckgebundene Beiträgen und Ländern mittleren Einkommens, die die VN vor allem für selbstunterstützende Beiträge nutzen. Sollte diese Allianz noch von weiteren Schwellenländern unterstützt werden, die ebenfalls einen hohen Anteil ihrer Beiträge zweckbinden, so wird sich die Finanzierungslage des VN-Systems eher verschlechtern als verbessern. Ein Wettlauf nach unten in Bezug auf Kernbeiträge könnte eingeläutet werden, welcher die finanzielle Basis der VN weiter unterhöhlen würde. Dies ist nicht nur problematisch, weil damit der Erfolg der Reformbemühungen zur Überwindung der Fragmentierung des Systems gefährdet wird. Mittel- und langfristig wird die multilaterale Basis des VN-EZ-Systems erodieren und damit die Hauptvorteile der VN-EZ-Neutralität – weltweite Präsenz, Verbindung normativer und operativer Aufgaben – weiter beschädigen. Eine „Rumpf-VN-EZ“, die vordergründig

Gebern und Empfängern ihre Dienstleistungen verkauft, hätte viele ihrer Alleinstellungsmerkmale verloren.

Aufgrund der relativ „guten“ Gewichtung von *Core-/Non-Core*-Beiträgen und der insgesamt geringen Bedeutung von MDTFs für das BMZ hat Deutschland in der Debatte um die Finanzierung des VN-EZ-Systems bislang vor allem reaktive Positionen bezogen, die darauf ausgerichtet waren, Verpflichtungen zur Mehrjährigkeit und Erhöhung der deutschen Beiträge abzuwehren. Dadurch dass die Bundesrepublik Deutschland aktuell nur geringe freiwillige Beiträge zahlt und Steigerungen nicht geplant sind, ist Deutschland nicht gut aufgestellt, um in der Debatte um die Finanzierung der VN-EZ richtungweisende Beiträge zu leisten. Dennoch ist das Thema von fundamentaler Relevanz auch für Deutschland, da nicht zuletzt die nachhaltige Finanzierung des Kollektivguts Vereinte Nationen auf dem Spiel steht.

VN-Organisationen besitzen kaum Handhabe, Geber von der Zweckbindung der Mittel abzubringen.²⁷ Die Finanzierung der VN-EZ ist in New York gleichzeitig eines der kontroversesten Themen, da aus Perspektive der G-77 die quantitativ wie qualitativ mangelhafte Finanzierung das Hauptproblem darstellt. Die oft wiederholten Plädoyers für eine Steigerung der Kernhaushalte haben nur wenig Wirkung gezeigt und es fehlt an Konzepten, mithilfe derer die Staaten diskutieren könnten, wie eine gesicherte und nachhaltigere Finanzbasis für das VN-System geschaffen werden kann. Einzig das Konzept der „Kritischen Masse“, das 2010 Eingang in die SWC-Verhandlungen fand, bietet eine neue Grundlage. Im Juli 2010 haben die Mitgliedsstaaten beschlossen, dass die diversen Aufsichtsgremien der VN-Organisationen sich mit der organisationspezifischen Konkretisierung des Konzepts beschäftigen sollen.

- Die Bundesregierung sollte sich konstruktiv mit anderen Staaten darum bemühen, ein Modell zu finden, mit dem die nachhaltige Finanzierung des EZ-Systems der VN gesichert werden kann.

27 Sicherlich steht ihnen frei, angebotene zweckgebundene Beiträge zurückzuweisen. Dies ist angesichts des Konkurrenzkampfs um Themen und Finanzierung zwischen multilateralen Organisationen allerdings wenig wahrscheinlich.

- Bei der Formulierung der eigenen Position in Bezug auf das *“Critical Mass”*-Konzept oder ähnliche Vorschläge sollte nicht die Bewahrung der eigenen Finanzierungspraxis gegenüber den Vereinten Nationen im Vordergrund stehen.
- Es sollte intern eine inhaltliche Diskussion geführt werden, die mit einer Debatte über multilaterale EZ generell und ebenso über Globale Ordnungspolitik verknüpft werden sollte. Nicht zuletzt geht es bei der Finanzierung des VN-Systems auch darum, wie die Bundesregierung in Zukunft den Schutz und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter (Klimastabilität, Umwelt, Frieden, Gesundheit, Gerechtigkeit, Sicherheit) sicherstellen möchte.
- Die Diskussion zum Konzept der „Kritischen Masse“ wird in verschiedenen Aufsichtsgremien geführt werden, für die unterschiedliche Ministerien die Federführung haben. Hier ist eine Absprache zwischen den Ressorts dringend erforderlich. Ein wichtiger Ort könnte dafür die Treffen zur Ressortkoordinierung zu VN-Reformfragen sein, die regelmäßig fortgeführt werden sollten.
- Die Gruppe der Utstein-Staaten sollte als Diskussionspartner ebenfalls genutzt werden. Da voraussichtlich am freiwilligen Charakter der VN-EZ-Finanzierung auf absehbare Zeit festgehalten werden wird, gilt es, Mittel und Wege zu finden, die die Attraktivität von Beiträgen an die Kernhaushalten wieder steigen lässt.
- Aus diesen Diskussionen im Kreis der Gleichgesinnten könnte eine *“Group of Friends”* in New York entstehen, an der auch interessierte Schwellenländer und andere VN-Mitglieder teilnehmen könnten. Ohne Druck der SWC-Verhandlungen könnten Staaten freiwillig und informell zusammenfinden, um konstruktiv Ideen zu erarbeiten, wie die Finanzierung des VN-EZ-Systems auf eine nachhaltigere Basis gestellt werden kann.

5. Das Evaluierungssystem und die Ergebnisorientierung der VN-EZ stärken

Die gegenwärtige Bundesregierung hat sich zum Programm gemacht, besonders die Effizienz und Effektivität multilateraler Organisationen zu stärken. Eine wichtige Grundlage dafür bieten verlässliche Evaluierungsinstrumente für multilaterale Organisationen, die bislang noch nicht in ausreichender Güte vorhanden sind. Die Generalversammlung hat 2009

beschlossen, eine zentrale Instanz zur Sammlung und Auswertung von Finanzdaten der operativen Aktivitäten der VN zu schaffen und einen systemübergreifenden Evaluierungsmechanismus einzurichten. Im Juli 2010 bekräftigte sie, dass der neue Mechanismus die bereits bestehenden Institutionen einbinden solle und bat den Generalsekretär um konkrete Vorschläge.

Dies sind weitere begrüßenswerte Schritte auf dem Weg des VN-Systems zu mehr Erfolgsorientierung und -kontrolle.

- Die Bundesrepublik Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass das systemweite Evaluierungssystem so aufgestellt sein wird, dass es seine Tätigkeiten auch ausführen kann. Dazu gehört eine sinnvolle institutionelle Einordnung, aber auch eine angemessene finanzielle Ausstattung.
- Deutschland ist Mitglied im *Multilateral Performance Assessment Network* (MOPAN), das jährliche Untersuchungen ausgewählter multilateraler Organisationen anstellt. Das BMZ sollte die eigene Expertise im Bereich multilateraler Evaluierungen weiter ausbauen und sich an der Fortentwicklung des MOPAN-Instrumentariums beteiligen.

6. Neue Reformkoalitionen eingehen, um die Reform der VN-EZ voranzutreiben

Der Schulterchluss zwischen Industriestaaten und einigen Pilotländern hat in den Aufsichtsgremien zu einer neuen Dynamik geführt. Dadurch, dass Entwicklungsländer selbst positiv über die DaO-Initiative sprechen, wird der Vorwurf entkräftet, dass Reformen lediglich dazu dienen, die VN weiter zu marginalisieren und die ihr zur Verfügung stehenden Finanzmittel zu kürzen. Auch Deutschland sollte sich an der Koalitionsbildung mit den Pilotländern oder anderen kleineren Entwicklungsländern beteiligen, die von der Reform des Systems auf Länderebene profitieren werden. Dabei ist aber zu beachten, dass Schwellenländer wie Indien oder „*Hardliner*“ wie Kuba und Ägypten solche thematischen Koalitionen als Versuch interpretieren, die Gruppe der Entwicklungsländer aufzuspalten und ihrer Schlagkraft gegenüber den Industriestaaten zu berauben. Kleinere Länder werden daher durchaus unter Druck gesetzt, um sich nicht vom Westen „kaufen“ zu lassen. In der Tat sollte die Koalitionsbildung nicht zum Ziel haben, die G-77 aufzuspalten, sondern kleinere Entwicklungsländer darin zu unterstützen, ihre Anliegen in New York zu formulieren.

Solches Werben um Reformen, das auf Koalitionsbildungen mit Regierungsakteuren aus Entwicklungsländern hinauslaufen könnte, könnte dazu beitragen, dass sich die New Yorker Dynamiken verändern. Entwicklungspolitische Fragen könnten mit größerer Expertise und unter größerem Bezug zu nationalen Entwicklungssituationen diskutiert werden, wenn bislang dominanten Außenpolitikexperten in New York eine klarere Anweisung aus ihren Hauptstädten bekämen, entwicklungspolitische Reformfragen nicht ausschließlich aus einer machtpolitischen Perspektive zu behandeln. Der gleiche Effekt könnte eintreten, wenn kleinere Entwicklungsländer der machtpolitischen Perspektive zunehmend sachbezogene Argumente entgegensetzen könnten. Dadurch könnte der Polarisierung der Debatten und der lähmenden New Yorker Nord-Süd Dynamik themenspezifisch Einhalt geboten werden.

- Für eine Koalitionsbildung kommt nicht nur das New Yorker Parkett in Frage. Auch auf Länderebene, z. B. in bilateralen Konsultationen mit Regierungen von Entwicklungsländern, aber auch in Geberrunden sollte VN-EZ-Reform stärker zum Thema gemacht werden. Das Thema könnte auch am Rande der *Working Party on Aid Effectiveness* der OECD angesprochen werden. Die diesem Gremium angehörenden Staatenvertreter aus Entwicklungs- und Schwellenländern beteiligen sich dort konstruktiv an Wirksamkeitsdiskussionen, die ihre Kolleg(inn)en in New Yorker Foren ablehnen (z. B. Abdel-Malek 2010).
- Weitere mögliche Koalitionspartner stellen die nicht westlichen G-20-Staaten dar, die ihre Rolle in der VN-EZ größtenteils noch suchen. Sie sollten von Industrieländern nicht ausschließlich als erstarkende Wirtschaftsmächte wahrgenommen werden, die nun ihren Anteil an der Finanzierung des VN-Systems übernehmen müssen. Einige von ihnen könnten Brückenfunktionen ausüben, um den sich perpetuierenden Grundkonflikt in der Generalversammlung oder im ECOSOC an einigen Stellen zu durchbrechen. Auch dafür wäre es nötig, der VN-Reform innerhalb der Bundesregierung einen höheren Stellenwert einzuräumen und das Thema auch in Foren wie der G-20 oder im bilateralen Austausch zu thematisieren.

Literaturverzeichnis

- Abdel-Malek, T.* (2010): South-South co-operation and capacity development: some issues and questions; a discussion paper for the High Level Event on South-South Cooperation and Capacity Development, Bogota, Kolumbien, 24.–26. März 2010; online: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/11/44696266.pdf>
- Anonymus* (2008): An unequivocal choice for core contributions: Belgium decides to untie its multilateral aid flows, mimeo
- Ashoff, G.* (2010): Wirksamkeit als Legitimationsproblem und komplexe Herausforderung der Entwicklungspolitik, in: J. Faust / S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente*, Baden-Baden: Nomos, 27–68
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)* (2006): Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Herausforderungen und Ziele, Bonn, Berlin (Diskussionspapier), mimeo
- Burall, S. / S. Maxwell* (2006): Reforming the international aid architecture: options and ways forward, London: Overseas Development Institute
- CDU/CSU / FDP* (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt: Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, mimeo
- CEB (Chief Executives Board)* (2005): One United Nations – catalyst for progress and change, New York: United Nations
- Center of Concern et al.* (2007): A civil society response to the report of the UN High-Level Panel on System-wide Coherence, New York
- CIDA (Canadian International Development Agency) Evaluation Division* (2009): Review of the effectiveness of CIDA's multilateral delivery channel, Gatineau
- Commission of Experts of the President of the UN General Assembly* (2009): Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on reforms of the International Monetary and Financial System (Interim Draft)
- Cox, M.* (2007a): Developing a vision for the international aid architecture, Agulhas (Discussion draft), mimeo
- (2007b): Reform of the international aid architecture: a literature review, London: Agulhas
- Culpeper, R. / B. Morton* (2008): The international development system: southern perspectives on reform, Ottawa: North South Institute
- Deen, T.* (2007): Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Südens: Die G-77 lehnt eine Verbindung von Entwicklungshilfe und Menschenrechten ab, in: *Vereinte Nationen* 55 (2), 52–55

- Dervis, K.* (2005): *A better globalization: legitimacy, reform and governance*, Washington, DC: Centre for Global Development
- DFID (Department for International Development)* (2009): *Eliminating world poverty: building our common future*, London: British Government
- Dingwerth, K. / P. Pattberg* (2006): *Global governance as a perspective on world politics*, in: *Global Governance* 12 (2), 185–203
- Easterly, W. / T. Pfütze* (2008): *Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid*, in: *Journal of Economic Perspectives* 22 (2), 29–52
- Freiesleben, J. von* (2008): *System-wide-coherence*, in: C. o. U. R. Education (Hrsg.), *Managing change at the United Nations*, New York, 37–53
- Fröhlich, M.* (2006): *Responsibility to protect: Zur Herausbildung einer neuen Norm der Friedenssicherung*, in: J. Varwick / A. Zimmermann (Hrsg.), *Die Reform der Vereinten Nationen: Bilanz und Perspektiven*, Berlin: Duncker & Humblot
- Fues, T.* (2010a): *Die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Wirksamkeit, Defizite, Reformperspektiven*, in: J. Faust / S. Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente*, Baden-Baden: Nomos, 403–430
- (2010b): *The international system of development co-operation: existing and evolving frameworks*, mimeo
- (s. a.): *Emerging donors, MDGs and the United Nations*, in: *Cambridge Review of International Affairs* (im Erscheinen)
- Fues, T. / L. Dongyan / M. Vatterodt* (2007): *The role of the United Nations in the global development architecture: steps towards greater coherence*, Academic Council on the United Nations System (ACUNS), New York, 6.–8. Juni 2007
- G-77 (Group of 77)* (2006): *Statement on behalf of the Group of 77 and China by Mr. Sivu Maqungo, Minister-Counsellor of the South African mission, to the informal meeting of the plenary with members of the High-Level Panel on UN System-wide Coherence*
- G-77 (Group of 77) and China* (2009): *Ministerial Declaration on the occasion of their 33rd annual meeting*
- Galvani, F. / S. Morse* (2004): *Institutional sustainability: at what price? UNDP and the new cost-sharing model in Brazil*, in: *Development in Practice* 14 (3), 311–327
- Grimm, S.* (2005): *Germany’s engagement with multilateral donor agencies: background study for the UK National Audit Office on relationship of other donor organisations with multilaterals*, London, Overseas Development Institute, mimeo
- (2010): *EU Policies towards the Global South*, in: F. Söderbaum / P. Stalgren (Hrsg.), *The European Union and the Global South*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 43–64

- Grimm, S. et al.* (2009): European Development Cooperation to 2020: challenges by new actors in international development, Bonn: European Association of Development Research and Training Institutes (EDC 2020 Working Paper 4)
- Grimm, S. / D. Warrener* (2005): Relationships of other donor organizations with multilaterals: synthesis report, London: Overseas Development Institute
- Hüfner, K.* (2003): Die Finanzierung des UN-Systems in der Dauerkrise, in: S. von Schorlemer (Hrsg.), Praxishandbuch UNO: Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen, Berlin: Springer Verlag, 615–641
- Hüfner, K. / J. Martens* (2000): UNO-Reform zwischen Utopie und Realität: Vorschläge zum Wirtschafts- und Sozialbereich der Vereinten Nationen, Frankfurt a. M.: Europäischer Verlag der Wissenschaften
- JCC (Joint Coordinating Committee)* (2008): Joint statement by Group of 77 and NAM during the informal meeting of the General Assembly for the consideration of the Report of the High-Level Panel on United Nations System-wide Coherence and the report of the Secretary-General on its recommendations: Delivering as One at the country level
- (2009): Joint Statement by G-77 and China, and NAM, by Ambassador Abdalmahmood Abdalhaleem Mohamed, Permanent Representative of the Republic of the Sudan to the United Nations and Chairman of the Group of 77, at the interactive Session on United Nations System-wide Coherence: Funding
 - (2010): JCC elements on gender entity: to be included in the resolution on System-wide Coherence
- Jenks, B. et al.* (2005): The case for a United Nations development pillar, mimeo
- Jolly, R. et al.* (2004): UN contributions to development thinking and practice, Bloomington: Indiana University Press (United Nations Intellectual History Project)
- Jolly, R. / L. Emmerij / T. G. Weiss* (2009): UN ideas that changed the world, Bloomington: Indiana University Press
- Kharas, H.* (2007): Trends and issues in development aid, Washington, DC: Wolfensohn Center for Development (Working Paper 1)
- Khor, M.* (2006): Don't use reform to „collapse“ or merge agencies, says G-77, in: *South-North Development Monitor Nr. 6041*, 07.06.2006
- Kuziemko, I. / E. Werker* (2006): How much is a seat on the security council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations, in: *Journal of Political Economy* 114 (5), 905–930
- Lindores, D.* (2005): United Nations reform: the 'three tightly managed entities' longer term Model (Discussion Paper), mimeo
- Malone, D. / L. Hagman* (2002): The North-South divide at the United Nations: fading at last?, in: *Security Dialogue* 33 (4), 399–414

- Martens, J. / A. Schultheis* (2010): Die globale Entwicklungskrise: Auswirkungen – Reaktionen – Konsequenzen, Bonn, Osnabrück: Terre des Hommes, Global Policy Forum
- Menocal, A. R. / A. Rogerson* (2006): Which way the future of aid? Southern civil society perspectives on current debates on reform of the international aid system, London: Overseas Development Institute (Working Paper 259)
- Messner, D. / J. Faust* (2009): Entwicklungspolitik als Global Governance-Arena: Governance-Herausforderungen und die internationale Reformagenda, in: H. Breitmeier / D. Senghaas / M. Roth (Hrsg.), Sektorale Weltordnungspolitik: Effektiv, gerecht und demokratisch?, Baden-Baden: Nomos, 213–236
- Messner, D. et al.* (2005): Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN development system, Washington, DC: Friedrich-Ebert-Stiftung
- MOPAN (Multilateral Organizations Performance Assessment Network)* (2010): MOPAN common approach, United Nations Development Programme (UNDP), mimeo
- Morton, B.* (2005): Southern writing on reform of the international development architecture: a review, Ottawa: The North-South Institute
- Müller, J.* (Hrsg.) (2010): Reforming the United Nations, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- NAM (Non-Aligned Movement)* (2009): Final Document, 15. Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement vom 11.–16.07.2009, Sharm el Sheikh, mimeo
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)* (2005a): Towards a redesign of the UN development architecture, contributed by the delegation of Belgium (DCD/DAC/RD [2005]17/RD6; 01.12.2005)
- (2005b): A UN operational system for development fit to face the challenges of reaching the MDGs, contributed by the delegation of the Netherlands (DCD/DAC/RD [2005]17/RD6; 02.12.2005)
- (2005c): A UN operational system for development fit to face the challenges of reaching the MDGs, mimeo (Contributed by the Delegation of the Netherlands)
- (2008): France: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review, Paris
- (2009a): 2008 DAC Report on multilateral aid, Paris
- (2009b): Ireland: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review, Paris
- OECD/DAC (Organisation for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee)* (2010): Preliminary information note: emerging findings of the 2010 multilateral aid report, mimeo
- Reisen, H.* (2009): The multilateral donor non-system: towards accountability and efficient role assignment, in: *economics-ejournal* 2009 (18)
- Riddell, R.* (2007): Does foreign aid really work?, Oxford: Oxford University Press

- Rohner, F.* (2007): Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens: Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten sind wegweisend, in: *Vereinte Nationen* 55 (2), 45–51
- Rosenau, J. N.* (1995): Governance in the twenty-first century, in: *Global Governance* 1 (13), 13–43
- Rosenthal, G.* (2005): The Economic and Social Council of the United Nations, New York: Friedrich-Ebert-Stiftung (Issues Paper)
- Scanteam* (2005): The UN system and new aid modalities, Oslo
- Schultz, M.* (2005): System-wide Coherence: vision for the United Nations (Discussion Paper), mimeo
- Schweizerische Eidgenossenschaft* (2008a): Informal meeting system wide coherence: statement by Mr. Thomas Gass, Permanent Mission of Switzerland to the United Nations, New York, 07.04.2008, mimeo
- (2008b): Interactive meeting on governance and funding of United Nations operational activities for development System-wide Coherence, statement by Mr. Peter Sidler, Permanent Mission of Switzerland to the United Nations, 17.06.2009, New York: United Nations
- Scott, A. et al.* (2008): Assessing multilateral organisation effectiveness, Kopenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark (evaluation study 2008/3)
- Severino, J.-M. / O. Ray* (2009): The end of ODA: death and rebirth of a global public policy, Washington, DC: Center for Global Development
- South Centre* (1995): For a strong and democratic United Nations: a South perspective on UN Reforms, Genf
- (2005): What UN for the 21st Century? A new North-South divide: South perspectives, Genf
- (2006): Meeting the challenges of UN reform: a South perspective, Genf (South Centre Analytical Note)
- (2007): One United Nations: placing development front and centre, Genf (Analytical Note)
- Stokke, O.* (2009): The UN and development: from aid to cooperation, Bloomington: Indiana University Press
- Swart, L. / E. Perry* (Hrsg.) (2007): Global environmental governance: perspectives on the current debate, New York: Center on UN Reform Education
- Swedish Ministry of Foreign Affairs* (2008): Swedish assessment of multilateral organisations – The International Labour Organization, Oslo
- (2009): Swedish assessment of multilateral organisations – The Food and Agriculture Organization, Oslo

- Taylor, P.* (2000): Managing the economic and social activities of the United Nations system: developing the role of ECOSOC, in: P. Taylor / A. J. R. Groom (Hrsg.), *The United Nations at the Millennium: the principal organs*, London: Continuum, 100–141
- The Commission on Global Governance* (1995): *Our global neighbourhood*, Oxford: Oxford University Press
- Turner, R. et al.* (2003): *Vision and options for change for the international development architecture*, London: DFID, International Division (Discussion Paper), mimeo
- UNDOCO (United Nations Development Operations Coordination Office)* (2010): *Strengthening UN coordination at country level: UNCCF 2009 results report and 2010 funding proposal*, New York: UNDG
- UN ECOSOC (United Nations Economic and Social Council)* (2008): *Trends in South-South and triangular development cooperation: background study for the Development Cooperation Forum*, New York: United Nations
- UN General Assembly* (2007a): *Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system: resolution adopted by the General-Assembly (A/RES/62/208; 22.12.2007)*
- (2007b) *Scale of assessment for the apportionment of the expenses of the United Nations: resolution adopted by the General-Assembly (A/RES/61/237; 13.02.2007)*
 - (2008): *System-wide Coherence: resolution adopted by the General-Assembly; (A/RES/62/277; 07.10.2008)*
 - (2009a): *System-wide Coherence: resolution adopted by the General-Assembly; (A/RES/63/311; 02.10.2009)*
 - (2009b): *Scale of assessment for the apportionment of the expenses of the United Nations: resolution adopted by the General-Assembly (A/RES/64/248; 05.02.2010)*
 - (2010): *System-wide coherence, Draft Resolution (A/64/289; 21.07.2010)*
- UN Secretariat* (2009a): *Discussion Note: strengthening governance of operational activities for development of the United Nations system for enhanced System-wide Coherence*, New York
- (2009b): *Discussion Note: strengthening the system-wide funding architecture of operational activities of the United Nations for development*, New York, mimeo
 - (2010): *Funding of operational activities for development of the United Nations system (Informal Note)*, mimeo
- UNDESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs)* (2010): *Statistics on funding flows: supplementary information 2010*; online: http://www.un.org/esa/coordination/statistical_annex_2008.xls (Stand: 28.06.2010)

- UNDG (United Nations Development Group)* (2008a): Delivering as One: 2007 stocktaking summary: key points from the Delivering as One pilot initiative emerging from reports by governments, UN country teams and UN agencies, New York: United Nations
- (2008b): Response to the changing aid environment, New York, United Nations (Position Paper), mimeo
 - (2009a): Delivering as One: 2008 stocktaking synthesis report: joint reports by governments and UN country teams, New York: United Nations, mimeo
 - (2009b): Expanded 'Delivering As One' Funding Window for Achievement of MDGs (Operational Document), März 2009, mimeo
 - (2009c): Expanded Delivering as One Funding Window for Achievement of MDGs (Powerpoint Presentation), 10.06.2009
 - (2009d): Statement of outcomes and way forward: Intergovernmental Meeting of the "Programme Country Pilots" on Delivering as One, 19.–21. Oktober 2009 in Kigali (Ruanda), mimeo
 - (2009e): UN country coordination: contributing to development effectiveness: synthesis of Resident Coordinator Annual Reports 2008, New York
 - (2009f): UNDG guidance note for UN participation in sector budget support (SBS) and pooled funds, mimeo
 - (2010a): How to prepare an UNDAF: guidelines for UN country teams: Part 1, Januar 2010; online: <http://www.undg.org/docs/11096/How-to-Prepare-an-UNDAF-%28Part-I%29.pdf> (Stand: 26.06.2010)
 - (2010b): Statement of outcomes and way forward: high-level tripartite conference "Delivering as One Lessons from Country-led Evaluation and Way Forward", 14.–16.06.2010 in Hanoi (Vietnam), mimeo
- UNDG (United Nations Development Group) Multi-Donor Trustfund Office* (2010c): Multi-donor trustfund portfolio; online: <http://mdtf.undp.org/overview/portfolio> (Stand: 23.03.2010)
- UNDP (United Nations Development Programme) Evaluation Office* (2007): Achieving results: evaluation of results-based management at UNDP, New York
- (2008): The role of UNDP in the net contributor countries of the Arab region: enhanced partnerships, New York
- UNDP (United Nations Development Programme)* (2009a): Living up to commitments: Annual Report, New York
- (2009b): UNDP engagement in sector budget support and pooled funding: note on guidelines and procedures for country offices and headquarter units: Executive Board Annual Session, Juni 2009, mimeo
 - (2010a): Independent review of the UNDP evaluation policy, New York

- (2010b): Status of regular funding commitments to the United Nations development programme and its associated funds and programmes for 2010 and onward: report for the Executive Board's Annual Session 2010
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)* (2009): UNHCR Global Report 2008: donor profiles, Genf
- UNICEF (United Nations Children's Fund)* (2009): Annual Report 2008, New York
- UN (United Nations)* (2005): Comprehensive statistical data on operational activities for development for 2003: report of the Secretary-General (A/60/74 - E/2005/57; 06.05.2005)
- (2006a): Comprehensive statistical data on operational activities for development for 2004: report of the Secretary-General (A/61/77 - E/2006/59; 04.05.2006)
- (2006b): Delivering as One: report of the High-Level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment (A/61/583; 20.11.2006)
- (2006c): Letter dated 5 June 2006 from the Permanent Representative of South Africa to the United Nations addressed to the Secretary-General: statement adopted by the Special Ministerial Meeting of the Group of 77 held in Putrajaya, Malaysia am 29. Mai 2006 (A/60/879; 07.06.2006)
- (2007a): Comprehensive statistical analysis of the financing of operational activities for development of the United Nations system: report of the Secretary General (A/62/74–E/2007/54; 03.05.2007)
- (2007b): Executive Board of the United Nations Children's Fund Report on the first, second and annual sessions of 2007: Economic and Social Council (E/2007/34/Ref. 1 – E/ICEF/2007/7/Rev.1; 16.10.2007)
- (2007c): Recommendations contained in the report of the High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the areas of development, humanitarian assistance and the environment: report of the Secretary-General (A/61/836; 03.04.2007)
- (2008a): Comprehensive statistical analysis of the financing of operational activities for development of the United Nations system for 2006: report of the Secretary General (A/63/71- E/2008/46; 07.05.2008)
- (2008b): Trends in contributions to operational activities for development of the United Nations System and Measures to promote an adequate, predictable and expanding base of United Nations Development Assistance (A/63/201; 31.07.2008)
- (2009a): Actions taken by the executive boards and governing bodies of the United Nations funds, programmes and specialized agencies in the area of simplification and harmonization of the United Nations Development system: report of the Secretary-General (E/2009/61; 05.05.2009)

- (2009b): Comprehensive statistical analysis of the financing of operational activities for development of the United Nations system for 2007: report of the Secretary General (A/64/75 - E/2009/59)
 - (2009c): Functions of the resident coordinator system, including costs and benefits: report of the Secretary-General (E/2009/76; 15.05.2009)
 - (2009d): Review of trends and perspectives in funding for development cooperation: note by the Secretary-General (E/2009/85; 27.05.09)
 - (2010a): Analysis of the funding of operational activities for development of the United Nations system for 2008: report of the Secretary-General (A/65/79–E/2010/76; 14.05.2010)
 - (2010b): Actions taken by the Executive Boards and Governing Bodies of the United Nations funds, programmes and specialized agencies in the area of simplification and harmonization of the United Nations development system: report of the Secretary-General (E/2010/52; 28.04.2010)
 - (2010c): Results achieved and measures and processes implemented in follow-up to General Assembly resolution 62/208 on the triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system: report of the Secretary-General (E/2010/70; 19.05.2010)
- Vatterodt, M.* (2007a): Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Trotz Fortschritten noch ein weiter Weg zu mehr Kohärenz, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 10/2007)
- (2007b): Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Stand und weiterer Reformbedarf, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 31)
- VN (Vereinte Nationen)* (2005): In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle: Bericht des Generalsekretärs (A/59/2005; 21.03.2005)
- Weinlich, S.* (2006): Weder Feigenblatt noch Allheilmittel: Die neue Kommission für Friedenskonsolidierung der Vereinten Nationen, in: *Vereinte Nationen* 1/2, 2–11
- Weiss, T. G.* (2009): What's wrong with the United Nations and how to fix it, Cambridge: Polity Press

Publications of the German Development Institute

Nomos Verlagsgesellschaft

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig / Walter Huppert (eds.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 p., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Messner, Dirk / Imme Scholz (eds.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 p., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 p., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse, 233 p., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung, 255 p., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era, 206 p., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

Loewe, Markus: Soziale Sicherung, informeller Sektor und das Potenzial von Kleinstversicherungen, 221 p., Nomos, Baden-Baden 2009, ISBN 978-3-8329-4017-1 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 4)

Book series with Routledge

Brandt, Hartmut and Uwe Otzen: Poverty Orientated Agricultural and Rural Development, 342 p., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

Krause, Matthias: The Political Economy of Water and Sanitation, 282 p., Routledge, London 2009, ISBN 978-0-415-99489-7 (Studies in Development and Society 20)

Springer Verlag

Scheumann, Waltina / Susanne Neubert / Martin Kipping (eds.): Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance, 416 p., Berlin 2008, ISBN 978-3-540-76706-0

[Books may be ordered through bookshops]

Berichte und Gutachten

[Price: 9,63 Euro; books may be ordered directly from the DIE or through bookshops. This publication series was terminated and superseded by the new publication series “**Studies**”, starting November 2004.]

Studies

- 54 *Ifejika Speranza, Chinwe*: Resilient Adaptation to Climate Change in African Agriculture, 311 S., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-489-6
- 53 *Krause, Matthias et al.*: Formalisation and Business Development in Mozambique: How important are regulations? 131 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-490-2
- 52 *Voionmaa, Petra / Michael Brüntrup*: German Aid for Trade: Past experience, lessons learnt, and the way forward, 150 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-488-9
- 51 *Wiemann, Jürgen et al.*: Laos on its Way to WTO Membership: Challenges and opportunities for developing high-value agriculture exports, 186 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-487-2
- 50 *Makhan, Davina*: Linking EU Trade and Development Policies: Lessons from the ACP-EU trade negotiations on Economic Partnership Agreements, 184 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-486-5
- 49 *Jenkins, Rhys / Enrique Dussel Peters*: China and Latin America: Economic relations in the twenty-first century, 393 p., Bonn, Mexico-City 2009, ISBN 978-3-88985-485-8
- 48 *Zimmermann, Roukayatou*: Agricultural Policies in Sub-Saharan Africa: Understanding CAADP and APRM policy processes, 178 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-484-1
- 47 *Gänzle, Stefan*: Coping with the ‘Security-Development Nexus’: The European Community’s Instrument for Stability: rationale and potential, 86 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-483-4
- 46 *Richerzhagen, Carmen et al.*: Zhongguo-jianzhu-jieneng: zhengce, zhang’gi he jiyu, 141 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-482-7 (English edition: ISBN 978-3-88985-377-6 – Studies 41)
- 45 *Grimm, Sven et al.*: The African Peer Review Mechanism (APRM) as a Tool to Improve Governance?, 161 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-481-0
- 44 *Haldenwang, Christian von et al.*: Administración tributaria municipal en el contexto del proceso de descentralización en el Perú: los Servicios de Administración Tributaria (SAT), 141 p., Bonn 2009, ISBN 978-3-88985-480-3 (German edition: ISBN 978-3-88985-378-3 – Studies 42)

[Price: 10,00 Euro; may be ordered directly from the Institute or through bookshops]

Discussion Paper

- 19/2010 *Bučar, Maja*: Science and Technology for Development: Coherence of the common EU R&D policy with development policy objectives, 48 pl, Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-527-5
- 18/2010 *Ondřej Horký*: The Europeanisation of Development Policy: Acceptance, accommodation and resistance of the Czech Republic, 31 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-526-8
- 17/2010 *Brandt, Clara / Christine Ladenburger / Anna Pegels*: Intellectual Property Rights as a Challenge to Providing Global Public Goods: The cases of public health, food security and climate stability, 49 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-524-4
- 16/2010 *Kubny, Julia*: The Impact of Chinese Outward Investment: Evidence from Cambodia and Vietnam, 25 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-525-1
- 15/2010 *Furness, Mark*: The European External Action Service: A new institutional frame- work for EU development cooperation, 35 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-523-7
- 14/2010 *Da Costa, Agnes M.*: Sustainable Dam Development in Brazil: Between global norms and local practices, 54 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-522-0
- 13/2010 *McKay, Julie / Ulrich Volz / Regine Wölfinger*: Regional Financing Arrangements and the Stability of the International Monetary System, 34 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-521-3
- 12/2010 *Erdle, Steffen*: The DESERTEC Initiative: Powering the development perspectives of Southern Mediterranean countries? , 52 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-520-6
- 11/2010 *Stuenkel, Oliver*: Responding to Global Development Challenges: Views from Brazil and India, 55 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-519-0
- 10/2010 *Choudhury, Nirmalya*: Sustainable Dam Development in India: Between global norms and local practices, 33 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-518-3
- 9/2010 *Bruckner, Martin / Christine Polzin / Stefan Giljum*: Counting CO2 Emissions in a Globalised World: Producer Versus Consumer-Oriented Methods for CO2 Accounting, 28 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-517-6
- 8/2010 *Draper, Peter*: The Role of South African FDI in Southern Africa, 15 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-516-9
- 7/2010 *Stürmer, Michael*: Let the Good Times Roll? Raising Tax Revenues from the Extractive Sector in Sub-Saharan Africa During the Commodity Price Boom, 28 p., Bonn 2010, ISBN 978-3-88985-515-2

[Price: 6,00 Euro; may be ordered directly from the Institute or through bookshops]

Analysen und Stellungnahmen (ISSN 1434-8934)

- 6/2010 *Faust, Jörg / Christian von Haldenwang*: Integrierte Fiskaldezentralisierung: Neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Anwendung auf der lokalen Ebene
- 5/2010 *Ziaja, Sebastian / Javier Fabra Mata*: Was leisten Indizes staatlicher Fragilität?
- 4/2010 *Loewe, Markus*: Neue Strategien der sozialen Sicherung: Der Mikroversicherungsansatz
- 3/2010 *Neubert, Susanne*: Wirkungsevaluation in der Entwicklungszusammenarbeit: Herausforderungen, Trends und gute Praxis
- 2/2010 *Kästner, Antje*: Russland: Begünstigung autoritärer Tendenzen im post-sowjetischen Raum
- 1/2010 *Bader, Julia*: Eine Regionalmacht in ihrem regionalen Umfeld: Chinas Einfluss auf die politischen Strukturen seiner Nachbarn

[Analysen und Stellungnahmen free of charge available from the DIE.]

Briefing Paper (ISSN 1615-5483)

- 12/2010 *Faust, Jörg / Christian von Haldenwang*: Integrated Fiscal Dezentralisation: Taking New Aid Modalities to the Local Level
- 11/2010 *Brandt, Clara*: International Trade and Climate Change: Border adjustment measures and developing countries
- 10/2010 *Ziaja, Sebastian / Javier Fabra Mata*: State Fragility Indices: Potentials, messages and limitations
- 9/2010 *Leiderer, Stefan*: Budget Support as an Aid Instrument – neither Pandemonium nor Panacea
- 8/2010 *Loewe, Markus*: New Approaches to Social Protection: microinsurance
- 7/2010 *Gänzle, Stefan / Benedikt Franke*: African Developments: Continental Conflict Management – A glass half full or half empty?
- 6/2010 *Brüntrup, Michael / Petra Voionmaa*: Aid for Trade – An opportunity for rethinking German aid for growth
- 5/2010 *John de Sousa, Sarah-Lea*: Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A good partner for European donors?

[Briefing Paper free of charge available from the DIE.]

A complete list of publications available from DIE can be found at:

<http://www.die-gdi.de>