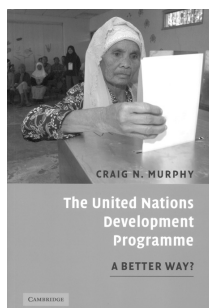


Autorisierte UNDP-Biografie

Manfred Kulesa



Craig N. Murphy

**The United Nations
Development
Programme:
A Better Way?**

Cambridge: Cambridge University Press 2006
372 S., 19,99 brit. Pfund

Von Menschen geschaffene Werke haben ihre eigenen Geschicke. Dies gilt bekanntlich auch für Institutionen und Bücher. Was soll man davon halten, wenn eine internationale Organisation in ihrem fünften Jahrzehnt eine Autobiografie schreiben lässt? Ist das etwa ein Zeichen von ›midlife crisis‹ oder der beginnenden Altersphase angesichts des 60. Jahrestags? Wer soll, wer wird das lesen? Kann man erwarten, dass die entwicklungspolitische Szene von der in Deutschland etwas vernachlässigten multilateralen Entwicklungszusammenarbeit erfahren und lernen kann? Das sind die Fragen, mit denen man an dieses Buch herangeht. Kenner wissen, dass der große Kommunikator Mark Malloch Brown den Auftrag an Professor **Craig N. Murphy** vergeben und ihm zwei Jahre lang großzügige Unterstützung gewährt hat, um Mandat und Leistung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) einer weiteren Fachöffentlichkeit im Zusammenhang vorzustellen und die vorhandenen Studien (etwa Stephan Klingebiel's ›Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen UNDP‹, Köln 1998) umfassend zu ergänzen.

In seinem klugen Vorwort unterstreicht der derzeitige UNDP-Administrator Kemal Dervis die Bedeutung des kreativen Engagements einzelner Mitarbeiter für den Erfolg des UNDP-Netzwerks. Vielleicht ist das der Grund dafür, dass sich der Autor überwiegend auf Interviews und Berichte von gestandenen UNDP-Leuten stützt. Die gewählte Methode ist nicht ganz unproblematisch und birgt die Gefahr, der Legendenbildung zum Opfer zu fallen. Auch hat Murphy nicht ganz vermeiden können, dass sein Bericht durch die Aussagen der ihm und seinem Team zur Verfügung stehenden Personen bestimmte Gewichtungen erhalten hat. Im Großen und Ganzen ist es ihm aber gelungen, die wechselhafte Geschichte des Entwicklungsprogramms abgewogen, verständlich und lesbar darzustellen, wenn er auch selten zu einem eigenen kritischen Urteil gelangt. Im elften Kapitel jedoch, bei der Würdigung von Mark Malloch Brown, bemerkt man leichte Züge von Hofberichterstattung in Anpassung an dessen recht ausgeprägte Selbsteinschätzung (siehe Interview in: Vereinte Nationen, 4/2007, S. 155ff. und BMZ-Spezial: Die deutsche UNDP-Strategie, 2002). In der Schlussbemerkung lässt die vorsichtige Gesamtanalyse des Wissenschaftlers freilich nur die vage Hoffnung zu, dass sich die Arbeit von UNDP als zukunftssträftig erweisen werde.

Der Historiker Murphy weiß, dass es auch im UN-System Könige und Kärner gibt. Unter den Königen hebt er zu Recht den großen Paul Hoffman und seine europäischen Adjutanten sowie in späterer Zeit das unvergleichliche Doppel Bradford Morse/George Arthur Brown hervor. Unter den Initiatoren und Gestaltern ragen neben den dominierenden Angelsachsen vor allem prominente Köpfe des indischen Subkontinents heraus. Rafeeuddin Ahmed, Radhika Coomaraswamy, Mahbub ul Haq, Andrew Joseph, Chakravarthi V. Narasimhan, Indraprasad Gordhanbhai Patel und andere haben UNDP entscheidend geprägt und bieten gleichzeitig in ihrer Biografie den Nachweis für die oft bezweifelte enge Verbindung zum UN-Sekretariat wie auch zu Weltbank und Wissenschaft.

Das Entwicklungsprogramm arbeitet seit 37 Jahren auf der Grundlage der Konsens-Resolution 2688 (XXV) der Generalversammlung vom 11. Dezember 1970. Diese beruhte auf der Kapazitätsstudie, die Sir Robert Jackson mit einem kleinen Team im Jahr zuvor erarbeitet hatte. Danach sollten UNDP weitreichende, übergreifende und koordinierende Aufgaben für die gesamte technische Zusammenarbeit des Systems übertragen werden. ›Jacko‹ und Dame Margaret Joan Anstee, seine engste Vertraute, haben oft ihre Enttäuschung darüber geäußert, dass ihre Empfehlungen und auch der Konsens selbst nur zum Teil in die Praxis umgesetzt worden sind. Ursache dafür dürfte allerdings weniger das von Anstee (M. J. Anstee, Never Learn to Type, Chichester 2003, S. 247ff.) und Murphy (S. 139ff.) erwähnte Missvergnügen von Paul Hoffman gewesen sein, der sich über die Bemerkung von ›Dinosauriern und Höhlenmenschen im UNDP‹ wohl unberechtigt geärgert haben mag, als vielmehr der Widerstand innerhalb des Systems und insbesondere bei den Sonderorganisationen. Da mussten dann auch die UNDP-Vertreter bald die allgemein menschliche Erfahrung machen, dass auch da, wo alle für Koordination sind, kaum jemand sich gern koordinieren lassen will.

So gelang der große Wurf nicht ganz, und das Programm musste immer wieder manövrieren, um Geld und Einfluss kämpfen und manchen Kompromiss eingehen, um wenigstens in seiner Funktion und Bedeutung nicht weiter zurückzufallen. Das hat einerseits zu einer erfreulichen Lebendigkeit und Flexibilität, andererseits auch zu einem häufig beklagten Mangel an Stetigkeit in der Durchführung geführt. Besonders im letzten Jahrzehnt hat jeder Administrator sich daran versucht, UNDP neue Orientierung

und eine Strukturreform zu geben. Vielleicht resultiert aus dieser Beobachtung eine andere kritische Bemerkung der verehrten Dame Margaret: »UNDP has spent years, desperately seeking a role by jumping on every fashionable development or humanitarian bandwagon.« (Anstee, a.a.O.)

Man kann dies natürlich auch positiv sehen. Schließlich hat sich das entwicklungspolitische Denken zu unseren Lebzeiten erheblich verändert, und UNDP hat solche Änderungen aufgegriffen und gelegentlich sogar initiiert. Dazu konnte es auch Mittel für Kampagnen, Studienprogramme und globale Projekte einsetzen. Die Liste der Schwerpunkte des Programms in den Jahren 1998 bis 2006 (S. 321) kann in ihrer Konzentration auf die Kernbereiche Armutsbekämpfung, Geschlechterfragen, Umwelt und gute Regierungsführung eher als Beleg für »state of the art« als für modische Verzettlung dienen. Richtig registriert Murphy den Wandel in der Zielorientierung von den benachteiligten Ländern zu den benachteiligten Menschen und Bevölkerungsgruppen. Verständlicherweise gab es für UNDP nach dem Jahr 2000 sowohl von Mandat und Neigung her keine andere Wahl, als sich an die Spitze der Kampagne für die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) zu setzen.

In den politischen Verkrampfungen des Kalten Krieges konnte UNDP seine Neutralität weitgehend bewahren und genießt bis heute von Singapur bis Kuba und selbst in Nordkorea ein positives Image. UNDP muss aus seinem Selbstverständnis heraus nach Universalität streben und hat angesichts der weltpolitischen Veränderungen in den letzten Jahrzehnten seine Präsenz enorm ausgeweitet, indem Programme in China, Zentralasien und Osteuropa neu vereinbart wurden. Nach wie vor stellen sich aber für die UNDP-Vertreter im Lande große Herausforderungen an diplomatisches Geschick, Teamgeist und Kreativität. Dafür gibt es erfreulicherweise manch gutes Beispiel zu nennen: etwa das Programm in Palästina (John Olver), die Erfindung von Transfer of Knowledge Through Expatriate Nationals (TOKTEN), Nessim Shallon und sein Team in der Türkei, oder die Sahel-, Mekong- und Tumenprojekte. In Ländern wie Afghanistan, Angola, Timor-Leste, Ruanda, Somalia oder Sudan musste UNDP lernen, in einem Umfeld von Krisen und Konflikten zu arbeiten, und spätestens seit dem Anschlag auf das Bagdader Hauptquartier im August 2003 ist die Sicherheit der Mitarbeiter eine ernste Sorge.

Natürlich musste sich UNDP immer nach der knappen Finanzdecke strecken. Vergangen sind die Hoffman-Zeiten, als die USA 40 Prozent des Haushalts zu tragen pflegten. UNDP ist nach wie vor auf freiwillige Beiträge angewiesen. Die gingen schon lange vor den Attacken des ehemaligen amerikanischen UN-Botschafters John Bolton generell zurück und wurden nicht durch die erhoffte Friedensdividende aufgestockt. Kein Wunder, dass man sich seine Mittel da

holt, wo sie zu haben sind: bei den Partnerregierungen in Lateinamerika und am Golf, den Trustfonds aufgeschlossener Geber oder der Global Environment Facility. Solange sich das im Rahmen der entwicklungspolitischen Prioritäten hält, erscheint es sogar akzeptabel, wenn die regulären Beiträge nur noch ein Fünftel der Einnahmen ausmachen (2006) und die UNDP-Vertreter gelegentlich das Gefühl haben, ihre Leistung werde vor allem am Erfolg im Fundraising bemessen.

Im Gegensatz etwa zu UNICEF oder WHO war es für UNDP immer schwer, den wünschenswerten Bekanntheitsgrad zu erreichen. Ein ungewöhnlicher und ursprünglich nicht vorgesehener Beitrag zur internationalen Diskussion ergab sich dann ab 1990 in dem jährlichen »Bericht über die menschliche Entwicklung«. Der Anfang ist mit den Namen Mahbub ul Haq und Inge Kaul verbunden, die spätere Entwicklung mit denen von Richard Jolly, Sakiko Fukuda-Parr und Amartya Sen. Das weltweite Echo war gewaltig. Es nährte sich nicht zuletzt aus dem Unbehagen an der ökonomischen Messlatte des Bruttosozialprodukts, für das Murphy Kronzeugen von Robert Kennedy bis Barbara Ward anführen kann. Bald folgten nationale und regionale Versionen. Besondere Resonanz erhielt der Arabische Bericht über die menschliche Entwicklung (AHDR) aus dem Jahr 2002. Mit der Herausgabe dieser Berichte hat UNDP eine neue Dimension von »Advocacy« erreicht. Dagegen sind nach Meinung des Autors die beachtenswerten Berichte der UNDP-Studienstelle von Inge Kaul unter anderem zu »Global Public Goods« und »The New Public Finance« im Wesentlichen nur in der akademischen Fachdiskussion wahrgenommen worden (S. 257).

Gelegentlich möchte man Korrekturen anbringen. Wer das Netz so weit auswirft wie der Autor dieses Bandes, dem kann man ein paar kleine Schnitzer ohne weiteres nachsehen. Er muss ja nicht die Karriereaufbahn chinesischer Führungsbeamten oder die Herkunft des Konzepts vom Bruttosozialglück zu genau kennen. Dafür hat er erfreulich präzise Erinnerungen zu Ghana (wo der junge Murphy einst studiert hat). Denis Halliday und Hans von Sponeck haben in Irak nicht wegen des Öl-für-Lebensmittel-Programms, sondern wegen der inhumanen Konsequenzen der Sanktionen den Dienst quittiert, was ihnen durchaus zur Ehre gereicht.

Eine schon fast ernsthafte Schwäche des Buches ist die bescheidene verlegerische Leistung, die ihm zwar einen Index, aber weder UNDP-Texte noch eine Chronik und nur Fotos von geringer Bildqualität mit auf den Weg gegeben hat und es wie einen hausgemachten UN-Berichtsband wirken lässt. Darüber kann auch der schöne Umschlag nicht hinwegtäuschen. Den Inhalt selbst kann man aber Freunden wie Kritikern multilateraler Zusammenarbeit mit gutem Gewissen zur Lektüre empfehlen.