

hilfe für Käufe in anderen Entwicklungsländern zulassen sollten«, oder auf Seite 261: »Wir empfehlen daher, daß die Geberländer bis zum Jahre 1975 ihre Zuschüsse und Kapital-subskriptionen für Programme der multilateralen Entwicklungshilfe auf mindestens 20 vH der Gesamtsumme der offiziellen Entwicklungshilfe erhöhen«.

Solche Empfehlungen erwecken in dem sachkundigen Leser den Eindruck, beim Pearson-Bericht handle es sich tatsächlich um eine kritische Analyse. Das wird ihn davon abhalten, die grundsätzliche Frage zu stellen, ob innerhalb des kapitali-

stischen Wirtschaftssystems sich denn diejenigen ihren Profit einschränken lassen werden, die die Entscheidungen treffen. Genau das ist die Funktion des Pearson-Berichts: durch verbale, scheinbar problemlösende Forderungen von einer gründlichen Analyse der Widersprüche des bestehenden Systems abzulenken. Ganz sicher wird in der nächsten Dekade niemand an dem Pearson-Bericht vorbeigehen können, wenn auch einige nur deshalb, um die Grenzen der Industrieländer bei der Lösung des Nord-Süd-Konflikts besser einschätzen zu können.

UN-Entwicklungssystem am Scheidewege

Jackson-Studie zwingt zu Reformen

DR. EBERHARD KURTH

I

Die Entwicklungsgeschichte der UNO und die wesentlichen Bestimmungen der Charta selbst zeigen deutlich, daß die Organisation der Vereinten Nationen vornehmlich zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in der Welt ins Leben gerufen wurde, also mit eindeutig politischer Zielsetzung. Wenngleich mehr als die Hälfte der Gründungsmitglieder zum Kreis der Entwicklungsländer gehörte, so wurden doch keine eindeutigen Entwicklungsaufgaben im heute üblichen Sinne in der Charta formuliert¹. Dementsprechend war auch die organisatorische Grundstruktur der UNO und ihres Sekretariats für die wirkungsvolle Bewältigung umfangreicher Aufgaben in diesem Bereich zunächst kaum geeignet. Mit dem Beitritt immer neuer unabhängig gewordener Staaten mit unentwickelter Wirtschafts- und Sozialstruktur wurden jedoch in wachsendem Maße Entwicklungsaufgaben an die UNO herangetragen. Die Entwicklungsländer, die in einem multilateralen weltweiten Forum wie der UNO eine geeignete Plattform für die Erörterung ihrer brennenden Probleme erblickten, überfluteten sie mit immer neuen Forderungen und Initiativen. Unter diesem ständig wachsenden Druck übernahm die UNO in steigendem Maße neue Aufgaben im Entwicklungsbereich und paßte sich auch organisatorisch, vor allem durch die Neugründung von Unterorganisationen, Institutionen und Hilfsprogrammen, langsam diesem neuen Trend an. Ähnlich erging es den meisten UN-Sonderorganisationen, die ursprünglich mit anderer Zielrichtung geschaffen, gleichfalls in wachsendem Maße Entwicklungsaufgaben bewältigen mußten.

Heute gehören Entwicklungsprobleme zu den meist diskutierten und härtest umstrittenen Themen in UN-Gremien. Das trifft sowohl für die Vollversammlung selbst, als auch für den Wirtschafts- und Sozialrat und die mit diesen beiden Organen verbundenen Organisationen, Institutionen und Programmen der UN-Familie zu. Dementsprechend verlagerte sich auch die Sekretariatsarbeit immer mehr in diesen Bereich. Grob geschätzt befassen sich heute mindestens zwei Drittel der UN-Bediensteten mit Entwicklungsaufgaben im weiteren Sinne. Der organisatorischen Anpassung des Systems der UN-Organisationen an die neue Situation lag jedoch kein umfassendes strategisches Konzept zugrunde. Das recht unorganische Wachstum der Aufgaben führte zu einer kaum noch übersehbaren Vielfalt von Verästelungen, Querverbindungen und Überschneidungen, die eine sinnvolle Koordinierung und Abstimmung der vielfältigen Aktivitäten immer schwieriger machten. Darunter litt im Laufe der Jahre vor allem die Effizienz der verschiedenen praktischen Hilfsmaßnahmen des UN-Systems. Die Kritik am UN-Entwicklungssystem kam nicht nur aus den Reihen der Entwicklungsländer, die die unmittelbaren Auswirkungen der offensichtlichen Mängel zu spüren bekamen, sondern auch aus den Geber-

ländern, bei denen der Eindruck wuchs, daß die von ihnen finanzierte multilaterale Hilfe des UN-Systems erheblich wirkungsvoller gestaltet werden könnte. Aus diesem Eindruck resultierte natürlicherweise eine gewisse Zurückhaltung gegenüber den Forderungen, noch mehr Mittel über dieses reformbedürftige System fließen zu lassen.

II

Dieses allgemeine Unbehagen gegenüber dem gegenwärtigen unübersichtlichen Entwicklungssystem der UN, das in seiner Effizienz erhebliche Mängel hat erkennen lassen, trafen zusammen mit den vielfältigen Bestrebungen im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die Zweite UN-Entwicklungsdekade (1970—1980). Damit verbunden war das Bemühen, das bisher Erreichte selbstkritisch zu prüfen und auch im multilateralen Bereich ein Instrumentarium zu schaffen, das wirkungsvolle Maßnahmen zur Erreichung der für die Zweite Dekade gesetzten Ziele ermöglicht. So wird es verständlich, daß 1968 vom Verwaltungsrat des »Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)« und vom »Interagency Consultative Board (IACB)«, in dem alle mit Entwicklungsvorhaben befaßten Organisationen und Hilfsprogramme der UNO vertreten sind, eine Studie mit dem Ziele in Auftrag gegeben wurde, das gegenwärtige UN-Entwicklungssystem gründlich zu analysieren und geeignete Reformvorschläge zu unterbreiten. Dies war die Geburtsstunde der sogenannten Kapazitätsstudie². Die von ihr erwarteten Vorschläge für die Umstrukturierung des gegenwärtigen UN-Entwicklungssystems sollten so beschaffen sein, daß bei ihrer Verwirklichung das System auch bei einer unterstellten Verdoppelung der finanziellen Mittel innerhalb der nächsten 5 Jahre noch wirkungsvoll arbeiten könne.

Mit der Durchführung der Studie wurde der Australier Sir Robert Jackson³ beauftragt, dem ein kleiner Arbeitsstab und eine Gruppe von unabhängigen Beratern aus Industrie- und Entwicklungsländern beigegeben wurde. Nach etwa einjähriger Tätigkeit und Konsultationen mit rund 100 Regierungen sowie mit allen betroffenen UN-Organisationen hat Jackson Ende 1969 die erbetene Studie vorgelegt. Die Studie enthält neben einer Fülle von sehr detaillierten Empfehlungen einen präzisen Zeitplan für die Einführung der vorgeschlagenen Neuerungen. Er umfaßt 2 Phasen und zielt auf eine Durchführung der wesentlichen Empfehlungen bis 1975 ab. Jackson setzt sich leidenschaftlich für eine Durchführung seiner Vorschläge in ihrer Gesamtheit ein, da nach seiner Auffassung mit der Annahme nur einiger Vorschläge an dem gegenwärtigen UN-Entwicklungssystem nur herumgebastelt und eine grundlegende Steigerung der Effizienz nicht erreicht werde. Die Studie kann neben den im Tinbergen-Ausschuß⁴ erarbeiteten Thesen und dem kürzlich erschienenen »Pearson-Bericht«

rich⁵: als ein weiterer wesentlicher Beitrag zur Zweiten UN-Entwicklungsdekade gewertet werden. Im Gegensatz zu den beiden vorgenannten Beiträgen befaßt sich Jackson kaum mit materiellen Fragen der Entwicklungshilfe. Er bleibt entsprechend seinem Auftrag mit seinen Vorschlägen fast ausschließlich im Bereich organisatorischer und verfahrensmäßiger Neuerungen. Jacksons Empfehlungen zielen darauf ab, das UN-Entwicklungssystem so zu straffen und zu verbessern, daß es fähig wird, erheblich mehr Technische Hilfe einschließlich Vorinvestitionen zu verarbeiten. Insoweit besteht ein direkter Zusammenhang mit der Empfehlung Pearsons an die Geberländer, mehr Hilfe als bisher über multilaterale Kanäle zu leiten.

Die Analyse des gegenwärtigen UN-Entwicklungssystems ist im wesentlichen zutreffend. Die zum Teil sehr harte Kritik Jacksons — er spricht von einem »Non-System« — an der mangelhaften Effizienz des Systems deckt sich weitgehend mit den in den letzten Jahren von Geber- wie Nehmerländern vorgebrachten Beanstandungen. Sie erhält durch die gelungene Gesamtschau der Mängel mehr Gewicht als die bisher von den Regierungen geübte Kritik auf Grund einzelner negativer Erfahrungen. Die Analyse impliziert die Notwendigkeit einer Reform des Systems. Die Verwirklichung des vorgeschlagenen Konzepts in seiner Gesamtheit würde allerdings zu einer sehr weitgehenden Umstrukturierung des UN-Entwicklungssystems an Haupt und Gliedern führen. Vor allem würde eine gewisse Reorientierung der UN-Sonderorganisationen damit verbunden sein, deren Fachwissen Jackson zwar weiter für das System nutzen, die er aber gleichzeitig auf ihre ursprünglichen satzungsmäßigen Aufgaben zurückverweisen möchte. Hier sind die stärksten Widerstände zu erwarten. Die vorgeschlagene Stärkung des UNDP⁶ als Mittelpunkt des gesamten Systems erscheint folgerichtig. Sie basiert weitgehend auf der Tatsache, daß schon jetzt das UNDP die Hauptfinanzierungsquelle für operationelle Hilfsmaßnahmen im Bereich der Technischen Hilfe und der Vorinvestitionen darstellt⁷. Wenn auch inzwischen schon erkennbar wurde, daß es zu einer Realisierung des Jackson-Konzeptes in seiner Gesamtheit nicht kommen wird, so geht doch eine heilsame Schockwirkung von der Studie aus, die mit Sicherheit Verbesserungen des UN-Entwicklungssystems nach sich ziehen wird.

III

Zum besseren Verständnis der Vorschläge der Studie muß man sich zunächst klarmachen, was das gegenwärtige UN-Entwicklungssystem umfaßt und in welcher Form es den Entwicklungsländern helfen kann. Die UN-Familie leistet fast ausschließlich Technische Hilfe einschließlich Vorinvestitionen. An diesen Hilfsmaßnahmen sind folgende Organisationen, Organe, Institutionen und Programme der UN beteiligt: das Entwicklungsprogramm der UN (UNDP) als Hauptfinanzierungsquelle, die UNO selbst mit ihrem regulären Programm für Technische Hilfe, das Weltkinderhilfswerk (UNICEF), das Welternährungsprogramm (WFP), die Welthandelskonferenz (UNCTAD) mit dem gemeinsamen UNCTAD/GATT Handelszentrum, die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO), das UN-Institut für Ausbildung und Forschung (UNITAR), die regionalen Wirtschaftskommissionen der UNO (ECA, ECAFE, ECLA)⁸ sowie fast alle UN-Sonderorganisationen⁹ und die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO). Die genannten Organisationen, Institutionen und Programme finanzieren ihre Hilfsmaßnahmen entweder aus eigenen Haushalten und/oder aus Mitteln, die ihnen vom UNDP für die Durchführung von Projekten in ihrem jeweiligen Fachbereich zugewiesen werden. Aufgebracht werden die Mittel entweder durch freiwillige Beiträge der UN-Mitgliedstaaten und der Mitglieder der UN-Sonderorganisationen und der IAEO oder durch obli-

gatorische Leistungen an die jeweiligen Haushalte nach festgelegten Beitragsquoten.

Kapitalhilfe kann das UN-System nach dem praktischen Scheitern des UN-Kapitalentwicklungsfonds nicht leisten. In diesem Bereich ist die Weltbankgruppe tätig. Die Weltbank, die Internationale Finanz-Corporation und die Internationale Entwicklungsorganisation sind zwar formell auch mit der UNO als Sonderorganisationen verbunden¹⁰. Sie empfinden sich jedoch wie der Internationale Währungsfonds (IMF) als durchaus selbständige Institutionen und lassen sich in ihrer Politik durch Empfehlungen der UN-Organe kaum beeinflussen. Jackson erkennt diese gewachsene Selbständigkeit weitgehend an und schließt in seiner Studie die Weltbankgruppe und den IMF in das UN-Entwicklungssystem nicht mit ein, soweit es nicht ausdrücklich erklärt wird. Er spricht sich jedoch für eine enge Zusammenarbeit dieser beiden Organisationsgruppen auf der Basis gleichberechtigter Partnerschaft aus und möchte eine noch klarere Arbeitsteilung für die Zukunft in der Weise erreichen, daß alle Vorinvestitionen auf das UN-Entwicklungssystem übergehen sollen¹¹. Auf diese Weise will er offenbar erreichen, daß sich die Weltbank bei ihren Finanzierungen stärker als bisher auf Vorinvestitionsstudien des UNDP stützt. Umgekehrt würde dies bedeuten, daß mehr Vorinvestitionsstudien des UNDP auch wirklich Kapitalinvestitionen nach sich ziehen.

Die Jackson-Studie erkennt die bisherigen Leistungen des UN-Entwicklungssystems grundsätzlich an, kommt jedoch gleichzeitig zu dem Ergebnis, daß das gegenwärtige System die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit erreicht habe und teilweise bereits überlastet sei. Nach einer Schätzung der Studie fallen bereits jetzt etwa 20 vH der zur Verfügung stehenden Mittel organisatorischem Leerlauf zum Opfer. Aus der Kritik der Studie am gegenwärtigen System sind folgende wesentlichen Punkte hervorzuheben:

1. Das Fehlen einer Organisation, speziell bestimmt für die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern.
2. Die breite Streuung von Verantwortlichkeiten innerhalb des gegenwärtigen Systems.
3. Das Fehlen eines »Brain Trust« an der Spitze des Systems, der ständig mit neusten Informationen versorgt, ein Gesamtkonzept für alle Maßnahmen erarbeitet und es ständig neusten Entwicklungen anpaßt.
4. Die mangelhaft integrierte Planung der Aktivitäten aller Komponenten des Systems und unzureichende Berücksichtigung der wirklichen Prioritäten in den Entwicklungsländern.
5. Die starken Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten wegen der Überlastung der Sonderorganisationen.
6. Die unzureichende Erfolgskontrolle, die z. Z. quantitativ übertrieben wird, qualitativ aber den Anforderungen nicht entspricht.
7. Die Vernachlässigung der Nachfolgemeasures nach Durchführung eines Projekts.
8. Die Schwierigkeiten, ausreichend qualifiziertes Personal für das System zu gewinnen.
9. Das Fehlen eines Systems für die wirksame Kontrolle der zur Verfügung stehenden Mittel.
10. Die Unfähigkeit, voll wirksame Methoden für die Übertragung von Wissen und Erfahrung sowie für die Anwendung von Technologie zu entwickeln.

Die Reformvorschläge Jacksons knüpfen an diese erkannten Unzulänglichkeiten an und münden in Empfehlungen, die nach seiner Auffassung geeignet sind, diese Mängel zu beseitigen. Es ist hier nicht möglich, alle Einzelheiten darzustellen. Der Darstellungsversuch beschränkt sich darauf, die wesentlichen Neuerungsansätze zu beschreiben.

IV

Das Kernstück des vorgeschlagenen Konzepts der Jackson-Studie für die Neuordnung des Systems besteht in der Ein-

führung eines sogenannten ›UN-Development Cooperation Cycle (UNDDC)‹¹². Dieser sich über einen Zeitraum von 5 Jahren erstreckende Zyklus umfaßt die Phasen Länderprogrammierung, Ausarbeitung und Billigung von Einzelprojekten innerhalb des Programms, Projektdurchführung, Durchführung und Erfolgskontrollen sowie Nachfolgemeasures. Dabei ist zu berücksichtigen, daß diese Phasen teilweise nur gedanklich voneinander trennbar sind, in ihrer zeitlichen Folge werden sie sich häufig überschneiden.

Die entscheidende Neuerung liegt in der ersten Phase, nämlich in der Länderprogrammierung. Sie sieht vor, die potentiellen Leistungen aller Komponenten des UN-Entwicklungssystems in einer integrierten Planung Land für Land zu vereinigen. Dabei soll entscheidend auf den nationalen Entwicklungsplan oder die in anderer Weise gesetzten Prioritäten des jeweiligen Landes abgestellt werden. Allein verantwortlicher Gesprächspartner des UN-Systems bei der Aufstellung dieses integrierten Länderprogramms soll gegenüber dem Entwicklungsland der UNDP-Außenvertreter (Resident Representative)¹³ sein. Auf diese Weise soll eine sinnvolle Gesamtschau der Entwicklungsprobleme eines Landes ermöglicht und zugleich verhindert werden, daß die UN-Sonderorganisationen Projekte, die in ihren alleinigen Fachbereich fallen, einseitig, ohne Rücksicht auf andere Wirtschafts- und Sozialbereiche, verfolgen. Die anderen Komponenten des Systems, d. h. vor allem die Sonderorganisationen, erhalten in diesem Prozeß der integrierten Planung einen beratenden Status je nach ihrer fachlichen Ausrichtung. An der Ausarbeitung der Einzelprojekte bleiben sie wesentlich beteiligt. Die Durchführung der Projekte soll nicht mehr



Sir Robert Jackson, Verfasser des nach ihm benannten, inzwischen weltbekannt gewordenen Berichts über die Möglichkeiten der Vereinten Nationen, ihrer Sonderkörperschaften und Sonderorganisationen auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe. — Jackson ist Australier und seit drei Jahrzehnten mit Entwicklungsaufgaben innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen befaßt.

ausschließlich den UN-Sonderorganisationen übertragen werden, die Jackson zum Teil für überlastet hält. Er empfiehlt, in stärkerem Maße auf geeignete Institutionen (vor allem auch beratende Ingenieurfirmen) außerhalb des UN-Systems zurückzugreifen. Auf diese Weise sollen die häufig starken Verzögerungen bei der Projektdurchführung beseitigt werden. Mit der Durchführungskontrolle der Projekte will Jackson den UNDP-Außenvertreter federführend beauftragen. Die eigentliche Erfolgskontrolle soll von einer besonderen Organisationseinheit der UNDP-Zentrale durchgeführt werden. Aber auch hier ist an eine wesentliche Beteiligung der UN-Sonderorganisationen gedacht. Große Bedeutung mißt die Kapazitätsstudie zu Recht den Nachfolgemeasures, insbesondere bei Vorinvestitionen, zu. Wie schon angedeutet, ist dies der Hauptgrund für eine erstrebte, möglichst enge Beteiligung der Weltbankgruppe bereits im Stadium der Länderprogrammierung, damit rechtzeitig die Möglichkeiten für Nachfolgeinvestitionen ausgelotet werden können.

Aus dem Konzept des UN-Entwicklungs- und Zusammenarbeitszyklus (UNDDC) ergeben sich für Jackson eine Reihe von notwendigen organisatorischen und administrativen Neuerungen, die auf einschneidende Veränderungen abzielen. Das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) soll eindeutig in den Mittelpunkt des gesamten UN-Entwicklungssystems gestellt werden. Alle finanziellen Mittel für Technische Hilfe einschließlich Vorinvestitionen sollen möglichst nur über das UNDP geleitet werden. Soweit die UN-Sonderorganisationen aus eigenen Haushalten finanzierte Programme für Technische Hilfe durchführen, sollen diese wenigstens auf dem gegenwärtigen Stand eingefroren werden. Die Rolle der UN-Sonderorganisationen soll künftig mehr auf die technische Beratung in ihrem jeweiligen Fachbereich beschränkt werden. Das Weltkinderhilfswerk und das Welternährungsprogramm will Jackson auf lange Sicht stärker mit dem UNDP administrativ verschmelzen. Die Stellung des Administrators des UNDP, des obersten Exekutivbeamten, wird entscheidend gestärkt. Er soll allein über die Bewilligung von Einzelprojekten befinden und diese Vollmacht sogar teilweise auf die UNDP-Außenvertreter delegieren können. Der UNDP-Verwaltungsrat, besetzt mit Regierungsvertretern, entscheidet nicht mehr über Einzelprojekte, sondern nur noch über die integrierten Länderprogramme. Außerdem übt der Rat die oberste Finanzkontrolle über die zur Verfügung stehenden Mittel aus und legt die grundsätzlichen Linien der Entwicklungspolitik des UNDP fest. Diese Arbeitsteilung zwischen Administration und Aufsichtsorgan soll die Flexibilität und schnelle Reaktion im Entscheidungsprozeß fördern, andererseits das mit Regierungsvertretern besetzte Aufsichtsorgan von solchen Fragen entlasten, die eine Überforderung bedeuten würden.

Die Außenvertreter des UNDP (Resident Representatives) sollen in Zukunft möglichst die einzigen Außenvertretungen des UN-Systems in den Entwicklungsländern werden¹⁴. Den UN-Sonderorganisationen billigt Jackson nur dort die Aufrechterhaltung eigener Außenvertretungen zu, wo sie für die Durchführung ihrer eigentlichen verfassungsmäßigen Aufgaben unbedingt nötig sind. Andererseits sollen die Stäbe in den UNDP-Außenvertretungen verstärkt und je nach gegebenen fachlichen Schwerpunkten mit technischen Beratern aller Fachrichtungen besetzt werden, die jedoch alle den Weisungen des UNDP-Außenvertreters unterworfen sind.

Auch für das Hauptquartier des UNDP, dessen Verlegung von New York nach Genf empfohlen wird, werden erhebliche organisatorische Umstrukturierungen vorgeschlagen. Die UNDP-Zentrale soll personell verstärkt werden, vor allem in der Abteilung Programmpolitik. Hier soll der bisher fehlende ›Brain Trust‹ geschaffen werden, das zentrale administrative Steuerungsorgan für das gesamte System. Außerdem soll eine Umorganisation der bestehenden Beratungs- und

(Fortsetzung Seite 87)