

messianischen Richtung, die glauben, einem vermeintlichen biblischen Befehl zur Rückkehr nach Palästina folgen zu müssen (heute vor allem ideologische Begründung für die expansionistischen Siedlungsziele des Likud-Blocks).

- Die Anhänger der oppositionellen Arbeiterpartei, die eine politisch-säkulare Lösung anstreben. Sie wollten und wollen eine Nation »wie alle anderen« schaffen; dazu gehört das Bestreben, die israelische Siedlungspolitik auf das durch rationale Sicherheitserwägungen gebotene Maß zu reduzieren.

Die weitere Entwicklung der israelischen Siedlungspolitik wird davon abhängen, welche Hemmnisse, welche Ermunterungen und Motivationen sich durchsetzen werden und die Oberhand gewinnen.

Anmerkungen

- 1 Bulletin Nr. 6 v.18.1.1984, S.48.
- 2 Schwerpunktmäßig mit dem Nahostkonflikt hat sich diese Zeitschrift zuletzt in Heft 6/1980 mit Beiträgen von Friedemann Büttner, Manfred Riedmair, Mohammed Abu Shilbayih und Israel Shahak befaßt; siehe auch Sune O. Persson, Von den Schwierigkeiten der Vermittlung in der Palästina-Frage. Die Mission des Folke Bernadotte vor 33 Jahren, VN 4/1981 S.116ff., sowie Ensio Siilasvuo, Der unerfüllbare Auftrag. Die UNIFIL als Negativbeispiel friedenssichernder Operationen der Vereinten Nationen, VN 6/1982 S.185ff., und Stefan Wild, Die Palästinenser im Libanon (1948–1982), VN 6/1982 S.189ff.

- 3 »Special Committee to Investigate Israeli Practices Affecting the Human Rights of the Population of the Occupied Territories; Zusammensetzung: S.76 dieser Ausgabe.
- 4 Text: VN 6/1975 S.190.
- 5 »Committee on the Exercise of the Inalienable Rights of the Palestinian People; Zusammensetzung: S.76 dieser Ausgabe.
- 6 UN-Doc.S/12090 v.29.5.1976.
- 7 UN-Doc.S/12119 v.29.6.1976; Text: VN 4/1976 S.126.
- 8 Am 21.7.1976; UN-Doc.A/31/35.
- 9 UN-Doc.A/32/35 v.23.9.1977.
- 10 In der Aufnahme-Resolution 273(III) v.11.5.1949 wurde Israel ausdrücklich als »friedliebender Staat« akzeptiert; diese Qualifikation — Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Weltorganisation — wird ihm mittlerweile von der Staatenmehrheit abgesprochen.
- 11 UN-Doc.A/33/35 v.6.10.1978.
- 12 UN-Doc.A/34/35 v.19.10.1979.
- 13 Text: VN 2/1979 S.75.
- 14 Text: VN 4/1979 S.151.
- 15 Text: VN 2/1980 S.71.
- 16 Vgl. VN 2/1980 S.60f.
- 17 Text der Resolutionen ES-7/2 und ES-7/3: VN 6/1980 S. 218f.
- 18 UN-Doc.A/35/35 v.1.10.1980.
- 19 UN-Doc.A/36/35 v.16.10.1981.
- 20 Text: VN 3/1982 S.108f.
- 21 Text: VN 3/1982 S.110.
- 22 Ausführlich dargestellt in VN 3/1982 S.98ff. und VN 6/1982 S.203f.
- 23 UN-Doc.A/37/35 v.12.10.1982.
- 24 UN-Doc.A/38/35 v.12.10.1983.
- 25 Gegen den Entschließungsantrag S/15895 v.1.8.1983; Text: S.70f. dieser Ausgabe.
- 26 UN-Doc.S/PV.2401 v.12.11.1982.
- 27 Zur Gesamtproblematik vgl. Rainer Büren, Ein palästinensischer Teilstaat?, Baden-Baden 1982.
- 28 Bulletin Nr. 82 v.26.6.1979, S.765.
- 29 Bulletin Nr. 71 v.17.6.1980, S.599.

Die multilaterale Technische Zusammenarbeit im System der Vereinten Nationen

KLAUS-HEINRICH STANDKE

I

Das weltweite System der Vereinten Nationen, das heißt die UNO mit ihren Sonderorganisationen und Spezialorganen, hat selten eine gute Presse. Es teilt dieses Schicksal mit anderen regional operierenden supranationalen oder internationalen

Dem »Prozeß der Zersetzung des Multilateralismus und Internationalismus« Einhalt zu gebieten, hatte UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar in seinem Bericht an die 38. Generalversammlung im letzten September als vordringliche Aufgabe angesprochen. Seither hat sich dieser Prozeß freilich eher beschleunigt, wie die Ankündigung des Austritts der Vereinigten Staaten aus der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), die scharfe Kritik Großbritanniens an der gleichen Organisation sowie die Vorbehalte Washingtons gegenüber der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) und sogar der Weltbank erkennen lassen. Zugleich wird in den sogenannten Geberländern die Forderung nach Wohlverhalten der Empfänger, das Verlangen nach vermehrten »Rückflüssen« aus den Entwicklungshilfeleistungen und der Ruf nach Einschränkung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zugunsten der bilateralen immer lauter. Es ist an der Zeit, einige Fakten zum vielgeschmähten Multilateralismus ins Gedächtnis zu rufen; Klaus-Heinrich Standke unternimmt dies in seinem Aufsatz hinsichtlich der Technischen Zusammenarbeit. Auf S.54 folgt ein Beitrag von Hans d'Orville über ein wesentliches Instrument der multilateralen Hilfe: die verschiedenen Fonds des UN-Systems.

Organisationen wie der Europäischen Gemeinschaft, dem Europarat, der Westeuropäischen Union oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), deren Arbeiten allesamt dem sprichwörtlichen Mann auf der Straße, der zugleich Steuerzahler und Wähler ist, im Grunde abstrakt und häufig wenig realitätsbezogen erscheinen müssen. Wenn vielfach die öffentliche Meinung bereits wenig anfangen kann mit diesen westlichen Regionalorganisationen, die unmittelbar auf die Interessen der westlichen Industrieländer zugeschnitten sind, so wird das Problem der schwindenden Interessensidentität ungleich größer, wenn es um die meisten UN-Organisationen geht. Schließlich sind deren Aktivitäten vordergründig zum großen Teil, wenn nicht in manchen Fällen ausschließlich, an der Problemlage der Entwicklungsländer ausgerichtet. Je mehr die Industrieländer des Westens in mehr oder minder schwere strukturelle Wirtschaftskrisen hineingedriftet sind mit einem noch immer wachsenden Millionenheer an Arbeitslosen, desto stärker scheint ihre Bereitschaft zu internationalem Engagement gesunken zu sein. So geht die derzeitige »Europamüdigkeit« der Europäer wohl nicht zufällig einher mit der vom Entwicklungshilfe-Ausschuß der OECD diagnostizierten »Entwicklungshilfemüdigkeit« (aid fatigue) in fast allen Mitgliedsländern. Eine kritische Überprüfung der Effizienz der mit der Entwicklungshilfe betrauten Institutionen, ihrer Finanzierung und ihrer Arbeitsmethoden erscheint daher nur folgerichtig. Vor diesem wirtschaftspolitischen Hintergrund ist es nicht ohne Reiz, einmal einen besonderen Aspekt der weltweiten Entwicklungskooperation auszuleuchten, der gemeinhin wenig Beachtung findet in der öffentlichen Diskussion, nämlich den der Technischen Zusammenarbeit. Im Gegensatz zu den Mitgliedsbeiträgen zum ordentlichen Haushalt der Organisationen des UN-Systems, die in der Regel nach einem sich am jeweiligen Bruttosozialprodukt ausrichtenden festen Schlüssel berechnet werden, sind die Leistungen an die Programme der multilateralen Technischen Zusammenarbeit in aller Regel freiwilliger Na-

tur¹. Diese außerplanmäßigen Mittel, die durch das UN-System geschleust werden, wachsen wesentlich schneller als die Mittel, die dem ordentlichen Haushalt der UN-Organisationen zufließen. In weniger als einem Jahrzehnt haben sie sich zahlenmäßig fast vervierfacht: 1973 waren es 650 Mill, 1976 1,1 Mrd, 1978 1,6 Mrd und 1981 2,3 Mrd US-Dollar.

Am 19. Dezember 1983 hat die 38. Generalversammlung der Vereinten Nationen einvernehmlich eine mit 34 operativen Absätzen ungewöhnlich ausführliche Resolution verabschiedet². Der Entschließung voraus ging die Diskussion des turnusmäßigen Berichts des Generaldirektors für Entwicklung und wirtschaftliche Zusammenarbeit, Jean Ripert, über den Stand der operativen Aktivitäten des UN-Systems³. Mehr als 65 Mitgliedstaaten hatten sich an der Aussprache über diesen Bericht beteiligt. Zusätzlich zu diesem alle drei Jahre der Generalversammlung vorzulegenden Bericht ist der Generaldirektor gehalten, Jahresberichte mit ausführlichen statistischen Daten über die laufenden operativen Aktivitäten der Vereinten Nationen sowie ihrer Sonderorganisationen vorzulegen.

Um was geht es bei diesen ›operativen Aktivitäten‹ des Systems der Vereinten Nationen? Obwohl sie im Jahre 1983 ein Volumen von weit mehr als 2 Mrd Dollar ausmachten, bei insgesamt steigender Tendenz, sind sie selbst bei kundigen Beobachtern der multilateralen Organisationen weitgehend unbekannt. Abgesehen von den meist schlagzeilentragenden Themen, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen behandelt, werden in der Öffentlichkeit die Leistungen des UN-Systems noch immer weitgehend gleichgesetzt mit Aktivitäten, die man als ›nicht-operativ‹ bezeichnen kann: weltweites Setzen von Standards und Normen, Erarbeiten allgemeiner Grundsätze in Politik und Planung, Vorbereitung und Verbreitung von allgemeingültigen Abkommen und Konventionen, Sammlung und Aufbereitung statistischer Daten sowie, ganz allgemein, die Verarbeitung und Verbreitung von Wissen. Alle derartigen Aktivitäten haben in der Regel globalen Charakter und sind nicht notwendigerweise auf einzelne Länder oder bestimmte Regionen der Welt bezogen.

Im Gegensatz hierzu werden *operativen Aktivitäten* mit dem Ziele unternommen, wirtschaftlichen und sozialen Wohlstand im weitesten Sinne des Wortes zu bewirken. Derartige Maßnahmen beinhalten üblicherweise sichtbare oder unsichtbare Übertragungen in aller Regel an Entwicklungsländer oder an Regionen der Dritten Welt. Die breite Fächerung des Inhaltes der operativen Aktivitäten wird aus folgender, 1979 vom Verwaltungsausschuß für Koordinierung (ACC) vorgenommenen Aufschlüsselung deutlich:

- Operative Aktivitäten
I. Entwicklungshilfe
a) Kapitalhilfe
b) Naturalleistungen
c) Technische Zusammenarbeit
II. Notstands- und Katastrophenhilfe

Im Rahmen dieser Betrachtung geht es um einen besonderen Aspekt der operativen Aktivitäten, nämlich um die unter Absatz I c erwähnte Technische Zusammenarbeit.

II

Die Gründe, die es Geber- wie Empfängerländern als zweckmäßig erscheinen lassen, zusätzlich zu dem ›klassischen‹ direkten Weg der bilateralen Zusammenarbeit sozusagen als Umweg das System der multilateralen Organisationen für ihre Interessen auf dem Gebiete der Technischen Zusammenarbeit einzuschalten, sind mannigfaltiger Art. Ihnen liegen politische, organisatorische und fachliche, aber auch rein wirtschaftliche Überlegungen zugrunde. Im Regelfalle werden es mehrere Gründe gleichzeitig sein, die dazu führen, daß der multilateralen Kooperation der Vorzug gegeben wird vor der bilateralen.

Die besondere Bedeutung multilateraler Entwicklungshilfe hat Bundesminister Warnke kürzlich wie folgt umrissen:

»(Sie) ist dort gegeben, wo es sich um großräumige aber auch im Finanzvolumen um bedeutende strukturelle Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern handelt. Natürlich auch dort, wo allen Gebernationen, ja darüber hinaus oft sogar die Gemeinschaft von Geberländern und Nehmerländern, ein gemeinsames Interesse an der Bewältigung bestimmter Aufgaben hat.«⁴

Multilaterale Zusammenarbeit ist auf eine Reihe von Grundsätzen aufgebaut, die gemeinsam von Geber- und Empfängerländern erarbeitet worden sind. Die in der Regel politisch wie wirtschaftlich schwächeren Entwicklungsländer fühlen sich durch die Einschaltung von Organisationen des UN-Systems eher als gleichwertige Partner als bei manchen rein bilateralen Kooperationsabkommen. Multilaterale Hilfe wird als ›wertfrei‹ und damit als neutral angesehen, weil sie keine unmittelbaren politischen Abhängigkeiten schafft. Innenpolitisch empfindliche Themen, beispielsweise Bevölkerungsplanung oder Medienpolitik, bieten sich aus naheliegenden Gründen eher für eine multilaterale Zusammenarbeit an als für die Kooperation mit einem einzigen ausländischen Partner.

Die Schlüsselrolle der multilateralen Technischen Zusammenarbeit wurde erst jüngst, am 29. Februar 1984, von US-Finanzminister Regan in einer Anhörung des Ausschusses für Auswärtige Beziehungen des US-Senats (im Zusammenhang mit der geplanten siebten Wiederauffüllungsaktion für die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA VII)) betont:

»(Die) Hauptstärke der IDA liegt nicht in den finanziellen Mitteln, die sie bereitstellt, sondern in der möglichen Wirkung, die sie erzielen kann durch ihren marktwirtschaftlich orientierten wirtschaftspolitischen Rat und durch ihre Bemühungen auf dem Gebiet der Schaffung von Infrastrukturen und der Technischen Zusammenarbeit. Auf diesen Gebieten erweist sich die multilaterale Hilfe als am wirksamsten...«

Organisatorisch machen sich vor allem die kleineren Geberländer — Belgien, Dänemark, Finnland, Kanada, Norwegen, Schweden und die Schweiz — die Möglichkeiten des UN-Systems zunutze, um ihre Technische Hilfe zu gewähren. Anders als die größeren Länder besitzen sie nicht ein dichtmaschiges Netz diplomatischer Vertretungen, das ›vor Ort‹ die Projektvorbereitung und -abwicklung unterstützen könnte. Ein Kuriosum stellt in diesem Zusammenhang Italien dar, das sich erst relativ spät in der Entwicklungszusammenarbeit engagierte und im Jahre 1981 74,1 vH seiner öffentlichen Entwicklungshilfe im multilateralen Rahmen vergab (zum Vergleich: Bundesrepublik Deutschland 29,4 vH, Japan 28,7 vH, USA 25,3 vH).

Fachlich scheinen einige Gebiete von vornherein für die multilaterale Zusammenarbeit prädestiniert zu sein, weil durch sie Partner zusammengeführt werden, die aus politischen Gründen oft nicht zu einer bilateralen Kooperation bereit wären; man denke an alle Themen, die eine grenzüberschreitende regionale oder subregionale Zusammenarbeit erfordern: Probleme des Umweltschutzes, die Verhinderung der Ausbreitung von Wüsten, Fragen der Wasserwirtschaft, Tropenkrankheiten und anderes mehr.

Unmittelbare Wirtschaftsinteressen der Geberländer stehen bei der Vergabe multilateraler Hilfe zwar nicht im Vordergrund, sind aber häufig gewichtiger, als dies offenbar der öffentlichen Meinung bewußt ist. So übertrifft die Summe der Aufträge an die deutsche Wirtschaft, die aus der bi- und vor allem der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit resultieren, nach Berechnungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit die Aufwendungen seitens der Bundesrepublik Deutschland für bi- und multilaterale Hilfe deutlich — um immerhin rund 15 vH⁵. Im Hinblick auf die schwierige Beschäftigungssituation aller Industrieländer ist der Anteil unverhüllt ›gebundener Hilfe‹ selbst bei denjenigen Staaten im Steigen begriffen, die traditionell besonders entwicklungsländerfreundlich waren, sofern sich dies an der Höhe des Entwicklungshilfeanteils ihres Bruttosozialprodukts ablesen läßt. Der Anteil des ›Rückflusses‹ multilateraler Mittel, die an das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) oder an die Entwicklungsbanken gewährt werden, ist zum Gegenstand wachen Interesses aller Beteiligten geworden.

Der Hauptbeitrag der Technischen Zusammenarbeit zu einem

beschleunigten wirtschaftlichen Wachstum ist in ihrer Fähigkeit zu sehen, den an dieser Kooperation beteiligten Empfängerländern behilflich zu sein, ihre eigenen finanziellen, menschlichen und materiellen Ressourcen besser zu nutzen. Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit — dies gilt für die bilaterale wie für die multilaterale Kooperation gleichermaßen — werden in aller Regel keine »schlüsselfertigen« Projekte erstellt. Sie knüpft vielmehr an bereits bestehende oder aber von den Entwicklungsländern zu gründende Organisationseinheiten (Träger) an; diese werden in partnerschaftlicher Zusammenarbeit (Schlüsselrolle der »Counterparts«) so aufgebaut und entwickelt, daß sie möglichst bald ihre Aufgaben ohne fremde Hilfe wahrnehmen können.

Im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit werden in der Regel folgende Leistungen erbracht⁶:

- Entsendung oder Finanzierung von Beratern, Ausbildern, Sachverständigen, Gutachtern und sonstigen Fachkräften;
- Lieferung oder Finanzierung von Ausrüstung und Material für die Ausstattung der geförderten Einrichtung und der entsandten Fachkräfte;
- Aus- und Fortbildung einheimischer Fach- und Führungskräfte im Entwicklungsland selbst, in anderen Entwicklungsländern oder in Industrieländern;
- ganz allgemein Förderung der Infrastruktur des betroffenen Entwicklungslandes (Schul- und Hochschulsektor, Verkehrswesen, Energie-, Umwelt-, Gesundheitsprojekte usw.).

III

Bis in die sechziger Jahre hinein waren die Organisationen des UN-Systems nur marginal in die internationale Technische Zusammenarbeit einbezogen⁷. Ihre Hauptaufgabe bestand in der Durchführung der schon näher erläuterten »nicht-operativen Aktivitäten«. Der Eintritt zahlreicher neuer Staaten in die Organisationen des UN-Systems in einem Zeitraum von nur wenig mehr als einem Jahrzehnt trug indessen neuartige Probleme in die Weltorganisation, die andersartige Strukturen zu ihrer Lösung verlangten⁸. Fast gleichzeitig mit dem eingangs erwähnten Entwicklungshilfe-Ausschuß der OECD in Paris, der vor allem eine Koordinierung der Hilfsmaßnahmen der westlichen Industrieländer herbeiführen soll, wurde im Jahre 1960 in Washington als Sonderorganisation der Vereinten Nationen die IDA als Tochterunternehmen der Weltbank gegründet, deren Aufgabe es ist, langfristige und niedrigverzinsliche Kredite in harter Währung zu vergeben, deren Rückzahlung in weicher Währung erfolgen kann.

Von unmittelbarer Bedeutung für Richtung, Qualität und Konzept der multilateralen Technischen Zusammenarbeit war die Schaffung des UNDP im Jahre 1965⁹. Das UNDP war konzipiert als zentrale Planungs-, Koordinierungs- und Finanzierungsorganisation im System der Vereinten Nationen für alle Projekte der Technischen Zusammenarbeit. UNDP-Projekte sollen sich ausschließlich nach den entwicklungspolitischen Vorstellungen der betroffenen Entwicklungsländer richten. Die Projektdurchführung überträgt UNDP in der Regel den UN-Sonderorganisationen. Die Vorzüge des UNDP-Konzepts¹⁰ für die Abwicklung von Projekten der multilateralen Technischen Zusammenarbeit erschienen zunächst bestechend:

- Zentrale Koordinierung aller dem UN-System zur Verfügung stehenden Zuschüsse für Technische Zusammenarbeit.
- Prinzip der Länderplanung (im Gegensatz zur Projektplanung): Jedes Entwicklungsland erhielt nach einem Quotensystem einen gewissen Betrag für Planungszwecke zugewiesen (indicative planning figure, IPF), mit dem es Projekte der Technischen Zusammenarbeit aller Art im Rahmen von fünfjährigen Planungszyklen¹¹, vorbehaltlich der Genehmigung durch den Verwaltungsrat des UNDP, durchführen konnte.

- Automatische Einbeziehung der fachlichen Kompetenz der jeweils betroffenen Sonderorganisationen des UN-Systems. Erfolgskontrolle nach Abschluß des Projekts mit Beteiligung des jeweiligen Entwicklungslandes, des UNDP sowie der durchführenden Sonderorganisation.

- Dynamische Steigerung der Quoten der Geberländer innerhalb eines vom Verwaltungsrat abgesteckten — allerdings rechtlich nicht verpflichtenden — Planungsrahmens.

Trotz seiner unbestreitbaren Vorzüge für alle Beteiligten — Geberländer, Empfängerländer wie UN-System — ist dieses vielleicht zu idealistische UNDP-Konzept nie völlig in die politische Wirklichkeit umgesetzt worden. Zwar sind die Mittel für die multilaterale Technische Hilfe ständig gestiegen, aber sie bewegen sich in ganz erheblichem Maße außerhalb des Planungsrahmens. Das UNDP selbst konnte den angestrebten Lieferumfang nicht einhalten. Für den derzeitigen dritten Planungszyklus, der bis 1986 läuft, können Verpflichtungen lediglich in Höhe von 55 vH des ursprünglich vorgesehenen Volumens eingegangen werden¹².

Die Ursachen hierfür sind unterschiedlicher Art. Die meisten der großen Weltkonferenzen der siebziger Jahre¹³ hatten nicht nur jeweils ein umfangreiches Aktionsprogramm verabschiedet, sondern zumeist auch die Schaffung eines neuen Sonderfonds beschlossen. Diese Entwicklung hat zwar keine zusätzlichen neuen finanziellen Mittel in nennenswertem Umfang mobilisieren können, die vorgesehene zentrale Planungsrolle des UNDP aber wurde von ihr nachhaltig unterminiert. Bedeutsamer als diese langsame Erosion — sozusagen von innen, aus dem UN-System heraus — waren politisch motivierte Umstände, die von der Weltorganisation nicht zu beeinflussen waren. Vier verdienen hier genannt zu werden:

- Die Hoffnung, daß zumindest ein wesentlicher Teil der umfangreichen Programme der Technischen Hilfe der OPEC-Länder mit Hilfe des UN-Systems (und ganz besonders mit Hilfe des UNDP) den Entwicklungsländern zugute kommen würde, hat getrogen. Diese Länder haben es vorgezogen — möglicherweise, weil sie im Hinblick auf die bestehende Machtstruktur der herkömmlichen Geberländer befürchteten, nicht genügend Einfluß ausüben zu können — ihre Projektfinanzierung entweder durch den gemeinsamen OPEC-Fonds in Wien oder über nationale Fonds abzuwickeln. Der Beitrag aller arabischen OPEC-Länder gemeinsam an das UNDP war 1982 weniger als halb so groß wie beispielsweise der von Österreich (6 Mill Dollar).

- Die neben den OPEC-Ländern zweite wesentliche Gruppe potentieller Geber sind die dem Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) angehörenden sozialistischen Länder. Ihrer eigenen Einschätzung zufolge wenden auch sie erhebliche Mittel für Entwicklungshilfe im allgemeinen und für Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im besonderen auf. Ähnlich wie die OPEC-Länder haben jedoch auch sie sich nicht entschließen können, in größerem Umfang finanzielle Mittel für das UNDP bereitzustellen. Mit 9,54 Mill Dollar war ihr UNDP-Beitrag 1982 zusammen weniger als halb so groß wie etwa der der Schweiz (20 Mill Dollar)¹⁴.

- Die Weltbank — aber auch die von ihr unabhängigen regionalen Entwicklungsbanken für Afrika, Asien und Lateinamerika, die ebenfalls (und anders als das UNDP) Projekte in Entwicklungsländern nicht in Form von verlorenen Zuschüssen finanzieren, sondern in Form von rückzahlbaren Darlehen — hat ihr Engagement in Projekten, die Technische Zusammenarbeit beinhalten, in den letzten zehn Jahren sprunghaft gesteigert und inzwischen bei weitem das UNDP-Volumen überflügelt: 1972 78,2 Mill, 1976 252,7 Mill, 1983 1,3 Mrd Dollar¹⁵.

- Der vierte Punkt betrifft die Hauptgruppe der Geber im UN-System, nämlich die westlichen Industrieländer. Sie betrachten zwar das UNDP nach wie vor als zentrales Steuerungsorgan für ihre multilaterale Technische Hilfe, gleichzeitig haben sie es aber für vorteilhaft befunden, in erheblichem Umfang Treuhandsmittel in Form von Zuschüssen unmittelbar den Sonderor-

ganisationen für Projekte der Technischen Zusammenarbeit zur Verfügung zu stellen¹⁶ und seit Jahren das UNDP-Volumen bei rund 700 Mill Dollar pro Jahr einzufrieren.

IV

Sir Robert Jackson hat in seiner berühmt gewordenen Studie zur Kapazität des UN-Entwicklungssystems schon vor knapp 15 Jahren vergeblich gefordert, das UN-System müsse, um auf dem Gebiet der Technischen Zusammenarbeit wirksam zu sein, drei grundsätzliche Bedingungen erfüllen, die das Profil eines dann zu reorganisierenden UNDP wesentlich verändert hätten:

- systematische Verwendung aller Mittel;
- konsequente Anwendung eines Länderkonzepts;
- koordinierter Einsatz aller verfügbaren internationalen Ressourcen.

Alle drei Vorschläge waren zwar sachlich durchaus sinnvoll, aber gleichzeitig wohl zu weltfremd, um in einer politisch motivierten Welt eine Realisierungschance zu haben. Die grundlegenden Probleme bestehen unverändert weiter. Wer sollte denn auch letztlich entscheiden über die geforderte systematische sinnvolle Verwendung aller Mittel? Sollte das Geberland oder eine eingeschaltete internationale Organisation ein Mitspracherecht gegenüber dem schließlich unmittelbar betroffenen Empfängerland haben? Ein ›Länderkonzept‹ würde im Endeffekt bedeuten, daß sämtliche für ein bestimmtes Entwicklungsland vorgesehenen Maßnahmen der Technischen Hilfe aufeinander abgestimmt werden und überdies in den nationalen Planungsrahmen hineinpassen. Die wünschenswerte Koordinierung aller verfügbaren Ressourcen für Programme der Technischen Hilfe funktioniert nirgendwo in befriedigender Weise auf nationaler Ebene; um so utopischer muß daher die Vorstellung sein, sie auf weltweiter Ebene oder selbst innerhalb des vergleichsweise viel bescheideneren Rahmens des UN-Systems verwirklichen zu wollen.

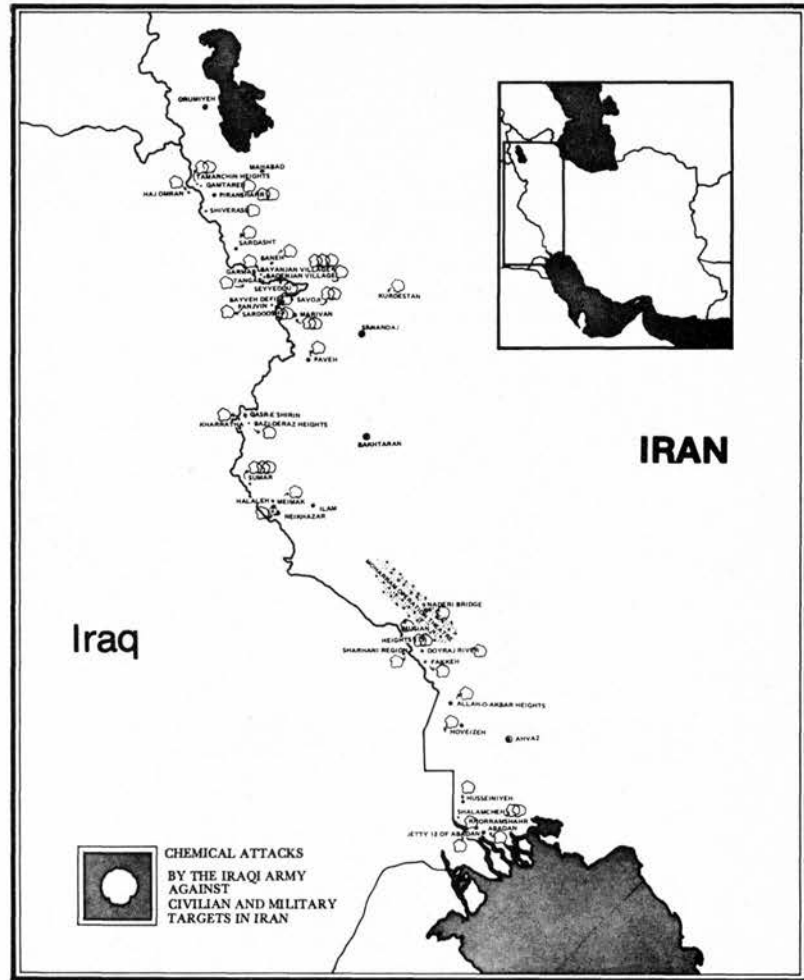
Die Entwicklung der letzten Jahre läßt eine Reihe von Annahmen zu für die Richtung der multilateralen Zusammenarbeit in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre:

- > Die multilaterale Hilfe für Technische Zusammenarbeit, die bisher immer noch ein leicht schnelleres Wachstum aufwies als die Inflationsrate, scheint nicht mehr wesentlich zu wachsen.
- > Mehr als ein Drittel der multilateralen Hilfe wird inzwischen in Form von rückzahlbaren Darlehen gewährt; Anfang der siebziger Jahre waren es weniger als 10 vH. Der Anteil der Zuwendungen geht weiterhin zurück.
- > Allenfalls ein Drittel des Hilfsvolumens für multilaterale Technische Zusammenarbeit entfällt derzeit noch auf UNDP-Mittel, die sich in den genannten IPF, den Planleitziffern, eines jeden Empfängerlandes niederschlagen, über die es frei verfügen kann. Anfang der siebziger Jahre entfielen auf diese Kategorie noch ungefähr 70 vH aller Mittel.
- > Das System der Vereinten Nationen, dem vor einem Jahrzehnt noch über 90 vH aller multilateral verfügbaren Mittel zur Projektdurchführung anvertraut wurden, ist derzeit nur noch zu rund 60 vH hieran beteiligt.

Diese Entwicklungen sind ein im Grunde zu begrüßender Anlaß für die multilateralen Organisationen, sich den sich wandelnden Bedingungen weltweiter Zusammenarbeit anzupassen. Niemand, sei er in einem Industrieland oder in einem Entwicklungsland, wird dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit ernsthaft widersprechen können, der kürzlich sagte:

»Die großen internationalen Zusammenschlüsse, die großen internationalen Organisationen müssen lernen, daß sie von ihren Mitgliedern als ein Dienstleistungsunternehmen geschaffen worden sind und daß nicht etwa die Mitglieder gewissermaßen die Erfüllungsgehilfen von Organisationen mit reinem Selbstzweck sind.«¹⁷

Eine größere Transparenz bei der Projektdurchführung, weitergehende Kosten- und Effizienzkontrollen, Projektevaluierung



In Genf, in den Beratungen der Abrüstungskonferenz (des bisherigen Abrüstungsausschusses), sind Ost und West sich grundsätzlich über das Ziel einig, ein umfassendes Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung chemischer Waffen sowie die Vernichtung bestehender Potentiale und Produktionsstätten zu vereinbaren, haben aber in der Verifikationsfrage noch nicht zueinander gefunden. Währenddessen wird in der Dritten Welt mindestens eine bewaffnete Auseinandersetzung unter Verwendung chemischer Waffen geführt: der Konflikt am Golf (siehe S.81ff. dieser Ausgabe). Die obige Karte wurde dem Generalsekretär der Vereinten Nationen am 12. April vom Ständigen Vertreter des Iran übermittelt.

nach Abschluß nicht nur unter Kosten-, sondern auch unter sozialen Erfolgskriterien sind Forderungen, die nicht ungehört geblieben sind. Aber all dies gilt schließlich nicht nur für die multilaterale Technische Kooperation — für die bilaterale Zusammenarbeit gilt es in nicht geringerem Maße. Eine unanfechtbare Analyse, die unter Berücksichtigung sämtlicher Kostenfaktoren nachzuweisen in der Lage wäre, daß die eine oder die andere Kooperationsform eindeutig kostengünstiger wäre, gibt es nicht. Entwicklungshilfe oder Entwicklungszusammenarbeit hat in erster Linie eine politische Dimension, die sich letztlich in nationalen Belangen wie im internationalen Bereich reinem Kostendenken entzieht.

Abschließend läßt sich eines sagen, das für beide Schienen, die bilaterale wie die multilaterale, im selben Maße gilt: Technische Zusammenarbeit ist aus den internationalen Beziehungen nicht mehr wegzudenken. Ihre Hauptkomponente ist die personelle Zusammenarbeit mit dem Ziel, das Wissen und Können der Menschen in den Entwicklungsländern — die Eigenkapazität dieser Staaten also — zu erhöhen. Erst das Vorhandensein einer genügenden Anzahl angemessen ausgebildeter Menschen in den Entwicklungsländern selbst schafft die Voraussetzungen, die im Vergleich zur Technischen Hilfe ungleich größere Finanzhilfe wirksam werden zu lassen.

Anmerkungen

Dieser Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

1 Vgl. auch die Übersicht bei Lothar Koch, Finanzmittel für Fachkompetenz. Die Finanzierung der UN-Sonderorganisationen unter besonderer Berücksichtigung des Beitragsanteils der Bundesrepublik Deutschland, VN 1/1984 S.19ff.

- 2 UN-Doc. A/Res/38/171 (Gesamtüberprüfung der Politiken und Verfahren für operative Aktivitäten im Dienste der Entwicklung).
- 3 UN-Doc. A/38/258 v. 8.6.1983 mit Add.1 v. 19.9.1983 (Operational activities for development of the United Nations system).
- 4 In der von der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen herausgegebenen ›Dritte Welt Presse‹, Themenausgabe Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit, Januar 1984.
- 5 Fünfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 9/2411), Bonn 1983, S.38.
- 6 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Entwicklungspolitik. Jahresbericht 1982, Bonn 1983, S.15f.
- 7 Mit Ausnahme der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die seit Anbeginn in ihr Mandat ausdrücklich Programme der technischen Hilfe für ihre Mitgliedsländer einbezogen hatte; sie werden aus dem ordentlichen Haushalt finanziert.
- 8 Siehe Mahdi Elmandjra, The United Nations Systems. An Analysis, London 1973.
- 9 Auf Grund der Entschließung 2029(XX) der UN-Generalversammlung v. 22.11.1965 wurde durch Zusammenlegung zweier früherer Sonderprogramme, des ›Expanded Programme for Technical Assistance‹ (EPTA), bestehend seit 1949, und des ›Special Fund‹, bestehend seit 1958, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) begründet. — Eine ausführliche Beschreibung der ersten 25 Jahre multilateraler Technischer Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen, die in der Tiefe ihrer Problemanalyse bis heute nicht übertroffen wurde und weitgehend ihre Gültigkeit behielt, bringt Sir Robert Jackson in seinem Bericht: A Study of the Capacity of the United Nations Development System, UN Publ. E.70.I.10. Siehe auch Eberhard Kurth, UN-Entwicklungssystem am Scheidewege. Jackson-Studie zwingt zu Reformen, VN 3/1970 S.80ff., und Friedrich Georg Seib, Die Befähigung des UN-Systems zu wirksamer Entwicklungshilfe. Der Jackson-Bericht aus heutiger Sicht, VN 6/1974 S.179ff.
- 10 Siehe auch Bradford Morse, Zur Rolle des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen. Sieben Charakteristika der multilateralen Hilfe, VN 4/1977 S.104ff.
- 11 Erster Planungszyklus des UNDP: 1972–1976, zweiter: 1977–1981, dritter: 1982–1986.
- 12 Siehe auch S.65 dieser Ausgabe zur aktuellen Finanzlage des UNDP.
- 13 Umwelt, Stockholm 1972; Bevölkerung, Bukarest 1974; Ernährung, Rom 1974; Frauen, Mexiko 1975; Menschliches Siedlungswesen, Vancouver 1976; Beschäftigung, Genf 1976; Wasser, Mar del Plata 1977; Wüsten, Nairobi 1977; Technische Zusammenarbeit zwischen den Entwicklungsländern, Buenos Aires 1978; Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung, Wien 1979.
- 14 Vgl. die Übersicht in UN-Doc. A/38/258/Add.1, Tabelle A-2.
- 15 Angaben von Weltbank-Vizepräsident S. Shahid Husain vor dem Entwicklungspolitischen Forum der DSE in Berlin (West) im September 1983.
- 16 Insgesamt betragen die freiwilligen Beiträge für operative Aktivitäten der Sonderorganisationen und anderer Einrichtungen 1979 215,2, 1980 268,6, 1981 282 und 1982 296,7 Mill. Dollar.
- 17 Siehe Anm. 4.

Die operativen Aktivitäten im Dienste der Entwicklung

Ein Überblick über Fonds, Programme und andere Finanzierungsorgane im wirtschaftlichen und sozialen Bereich der Vereinten Nationen

HANS D'ORVILLE

Die Vielfalt der im Bereich der Vereinten Nationen existierenden Fonds und Finanzierungsmodalitäten für die operativen Aktivitäten im Dienste der Entwicklung übersteigt mittlerweile das Fassungsvermögen selbst gut informierter Experten. Diese Feststellung kann ohne Zögern schon für den engeren Bereich der Organisation der Vereinten Nationen und der mit ihr verbundenen Programme und Fonds getroffen werden — selbst wenn man die mit den verschiedenen Sonderorganisationen des UN-Systems verbundenen Aktivitäten außer acht läßt.

Nach einer gängigen Definition umfassen die *operativen Aktivitäten der Vereinten Nationen im Dienste der Entwicklung* neben dem weithin bekannten Entwicklungsprogramm (UNDP), dem Kinderhilfswerk (UNICEF) und dem Fonds für Bevölkerungsfragen (UNFPA) eine Vielzahl anderer Fonds und Programme, die ihren gemeinsamen Nenner darin finden, daß für sie alljährlich am Sitz der Vereinten Nationen in New York eine gemeinsame Beitragsankündigungskonferenz stattfindet, bei der Regierungen ihre voraussichtlichen Mittelzusagen für die einzelnen Programme abgeben. (Diese gemeinsame Beitragsankündigungskonferenz der Vereinten Nationen für Entwicklungsaktivitäten (United Nations Pledging Conference for Development Activities) wird in dieser Form übrigens erst seit 1978 abgehalten.) Um das System der Vereinten Nationen vollständig zu erfassen, müßten dazu noch die Programme und Fonds der Sonderorganisationen gerechnet werden, die technische und andere Kooperation fördern und finanzieren. Schließlich fällt unter diese Definition noch die vom Welternährungsprogramm verwaltete Nahrungsmittelhilfe. Insgesamt umfassen die operativen Aktivitäten des Systems mehr als 30 verschiedene Organisationen, Fonds und Programme.

Das Pendant zu den operativen Aktivitäten der Vereinten Nationen stellen die normativen, beratenden und standardsetzenden Funktionen dar, die weithin von den Hauptorganen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen wahrgenommen werden (genannt sei etwa das Aktionsprogramm zur Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung oder die Internationale Strategie für die Dritte Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen). Beide Aufgaben sind eng miteinander verbunden, da die Vereinten Nationen durch die operativen Aktivitäten die Möglichkeit besitzen, eine direkte Rolle bei der Umsetzung der in Strategien, Aktionsprogrammen und Er-

klärungen festgelegten Entwicklungsziele zu spielen und damit aktiv zur rascheren Entwicklung der Dritten Welt beizutragen. Im Rahmen der operativen Aktivitäten selbst entfällt der überwiegende Teil auf die Technische Zusammenarbeit; sie zielt darauf ab, die Entwicklungsländer bei den Bemühungen zur Erreichung ihre Eigenständigkeit zu unterstützen.

Es muß besonders betont werden, daß alle Zuwendungen im Rahmen der multilateralen Technischen Hilfe der Vereinten Nationen aus freiwilligen Leistungen (nicht Pflichtbeiträgen) der Geber stammen und daß sie verlorene Zuschüsse (grants) darstellen, die die Empfängerländer nicht zurückzahlen müssen. Diese Praxis steht in auffallendem Gegensatz zu der der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken, deren Programme Technischer Zusammenarbeit in den letzten Jahren kräftig zunahmen. Diese Programme werden von diesen Institutionen nämlich durch Kreditaufnahme finanziert; die Darlehen müssen, entsprechend verzinst, getilgt werden. Das steigende Volumen der Weltbankaktivitäten im Bereich der Technischen Zusammenarbeit reflektiert auch die zunehmende praktische Umsetzung der Erkenntnis, daß Kapital- und Technische Hilfe in hohem Maße komplementär sind.

Die Zahl der verschiedenen — vor allem sektoralen — Fonds und Programme wuchs besonders in den siebziger Jahren und mit ihnen die Unübersichtlichkeit. Ein auslösendes Element für diesen Trend stellten sicherlich die verschiedenen Vorhaben mit dem Ziel der Errichtung einer neuen internationalen Wirtschaftsordnung dar. Auch kam es zur Abhaltung einer großen Zahl von überwiegend sektoral ausgerichteten Weltkonferenzen der Vereinten Nationen, die nicht nur neue umfassende und wertvolle Strategien für künftige Aktivitäten in den jeweiligen Bereichen verabschiedeten, sondern häufig auch die Errichtung neuer, spezialisierter Finanzierungsmechanismen vorschlugen. Durch diese neuen Fonds sollten von den Geberländern neue und zusätzliche Finanzmittel mobilisiert werden, um dadurch das insgesamt verfügbare Mittelvolumen für operative Aktivitäten anzuheben (Additionalität).

Heute läßt sich jedoch feststellen, daß sich diese Hoffnung auf Additionalität nicht erfüllt hat und daß sich statt dessen das System der Notwendigkeit gegenübersteht, Zersplitterung und unnötige Duplizierung von Aktivitäten zu vermeiden. Alle Programme müssen sich nun in einem vor mehreren Jahren noch