

# Verlässliche Finanzierung als unverzichtbares Reformelement

Perspektiven für die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen und das UNDP

STEPHAN KLINGEBIEL

*Seit Beginn dieses Jahrzehnts haben sich die Rahmenbedingungen der von den Vereinten Nationen gestalteten und ausgeführten Entwicklungszusammenarbeit verändert. Schon zuvor wurde in der Praxis die von der UN-Generalversammlung immer wieder bekräftigte zentrale Rolle des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) in Frage gestellt, verlagerten sich immer mehr operative Tätigkeiten zur besser ausgestatteten Weltbankgruppe. Überdies zieht mittlerweile die oft beschworene ›Gebermüdigkeit‹ mannigfache finanzielle Einschränkungen nach sich; zugleich wird die Weltorganisation von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren nachdrücklich zur Reform an Haupt und Gliedern aufgefordert – wenn auch mit unterschiedlichen, teils unvereinbaren Vorstellungen von Ziel und Inhalt allfälliger Reformen. Mit der 1997 nach mehrjähriger Vorarbeit verabschiedeten ›Agenda für die Entwicklung‹ indes ist der Staatengemeinschaft der große Wurf nicht gelungen<sup>1</sup>. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat jedoch im Rahmen seiner administrativen Möglichkeiten – etwa durch die Schaffung des ›Exekutivausschusses für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten‹, in dem die einschlägig tätigen Arbeitseinheiten des Sekretariats einschließlich der Regionalkommissionen vertreten sind, und der ›Gruppe für Entwicklung‹, der UNDP, UNICEF, UNFPA, WFP und andere auf dem Gebiet tätige Organisationseinheiten angehören – Voraussetzungen für eine weitergehende Neuorientierung geschaffen.*

## *Rahmenbedingungen der UN-Entwicklungszusammenarbeit*

Nicht zuletzt auf Grund zunehmender Finanzierungsprobleme bei der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird eine intensivere und stärker zielorientierte Diskussion über die künftige Rolle der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit<sup>2</sup>, ihre Leistungsfähigkeit und strukturellen Defizite sowie die Verteilung der nationalen EZ-Budgets auf bi- und multilaterale Kanäle geführt<sup>3</sup>. Die entwicklungspolitischen UN-Einrichtungen haben in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle, da sie das zentrale Standbein der multilateralen Technischen Zusammenarbeit (TZ) darstellen und im Vergleich zu den internationalen Entwicklungsbanken<sup>4</sup> – hier vor allem der Weltbankgruppe – unter einem deutlich stärkeren Anpassungs- und Reformdruck stehen. Zu den veränderten Rahmenbedingungen zählt vor allem auch das Ende des Ost-West-Konflikts. Hierdurch sind für die EZ der Vereinten Nationen zusätzliche Chancen, aber auch Risiken entstanden. Positiv sind etwa die erweiterten Möglichkeiten, in politisch sensiblen Bereichen wie dem der Menschenrechte oder der Partizipation tätig werden zu können. Negativ ist hingegen der abnehmende politische Wille einiger Staaten, sich für die UN-Entwicklungszusammenarbeit zu engagieren, der unter den Vorzeichen des Kalten Krieges ein größerer strategischer Wert beigemessen wurde. Gleichzeitig ist vielfach eine wachsende Erwartungshaltung zu beobachten, daß sich die EZ der UN solchen Themen zuwenden soll, die – wie die Fragen von Umwelt, Migration und Konfliktbearbeitung – von besonderem internationalen Interesse sind.

Oftmals werden die Möglichkeiten der UN-Entwicklungszusammenarbeit unmittelbar vom jeweiligen politischen Klima in der

Weltorganisation beeinflusst oder bestimmt. Viele Grundanliegen der Vereinten Nationen sind auch in den Gremien der EZ der UN von Bedeutung. So spielen Fragestellungen eine große Rolle, die im Zusammenhang stehen mit der Repräsentation der Staaten (Wie viele Delegationen können in einem Exekutivrat vertreten sein, ohne dessen Arbeitsfähigkeit zu gefährden? Können zivilgesellschaftliche Gruppen unmittelbar Ansprechpartner der UN sein?), der politischen Neutralität (Welche entwicklungspolitischen Kriterien und Konditionen widersprechen dem Neutralitätsgrundsatz?) und der Universalität (In welchem Ausmaß kann die UN-Entwicklungszusammenarbeit auf bestimmte Ländergruppen – etwa die ärmsten Entwicklungsländer – konzentriert werden?).

Die neuen Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre könnten den Beginn eines radikalen Bruchs mit den bestehenden Strukturen bedeuten. Eine Reihe von Geberländern ist entschlossen, die Finanzierung der operativen EZ-Tätigkeiten der UN deutlich zu reduzieren, wenn sich nicht bald eindeutige Reformergebnisse abzeichnen. Die Weltbank – deren Mandat sich auf Investitions- und Kreditstätigkeiten erstreckt – signalisiert andererseits ihre Bereitschaft, auf dem Gebiet der Technischen Zusammenarbeit weiter zu expandieren. Ein von ihr 1997 vorgelegtes Konzept (Strategic Compact<sup>5</sup>) ist ein deutliches Zeichen hierfür.

## *Lage des UNDP*

Für die Entwicklungszusammenarbeit der Weltorganisation und die entsprechende Reformdebatte nimmt das UNDP eine Schlüsselrolle ein. Es hat bei seiner Gründung entscheidende Funktionen zugewiesen bekommen: als zentrales Finanzierungs-, Koordinierungs- und Steuerungsgremium für die sogenannten operativen entwicklungspolitischen Aufgaben der Vereinten Nationen. In seiner bisherigen Geschichte ist es ihm allerdings noch nie gelungen, diese Aufgaben in ausreichendem Maße zu erfüllen. Das UNDP galt vielmehr in der Vergangenheit als schwache entwicklungspolitische Einrichtung, was nicht nur, aber auch mit einer geringen Mittelausstattung von jährlich deutlich weniger als 1 Mrd US-Dollar (so der Stand Ende der neunziger Jahre) zu tun hat. Während 1991 noch 1,022 Mrd Dollar zur Verfügung standen, waren es 1997 nur 778 Mill Dollar.

Insbesondere die großen Geberländer beklagten in der bisherigen Reformdebatte die schlechte Aufgabenerfüllung (performance), zu geringe Leistungsstandards und ungenügende Rechenschaftsstruktur (accountability) des UNDP. Die Regierungen der Entwicklungsländer schätzten demgegenüber die gering konditionierte Mittelvergabe und die (im Vergleich zu anderen Einrichtungen der EZ) großen politischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Sie kritisierten allerdings die unzureichende finanzielle Ausstattung, wodurch das Mandat des UNDP in weiten Teilen nicht umgesetzt werden könne.

In der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion hat das UNDP in erster Linie mit dem seit 1990 jährlich (seit 1994 auch auf deutsch) erscheinenden ›Bericht über die menschliche Entwicklung‹ (Human Development Report, HDR) einige Aufmerksamkeit erzielen können. Das im HDR propagierte und vom UNDP mitentwickelte Konzept der ›nachhaltigen menschlichen Entwicklung‹ (sustain-

able human development, SHD) wurde zumindest in der ersten Hälfte der neunziger Jahre häufig als Kritik an der Weltbank als der dominanten entwicklungspolitischen Denkfabrik und an deren Entwicklungsparadigmen angesehen. Der HDR ist allerdings nicht mit dem UNDP und dessen Politik gleichzusetzen; er wird von einem eigens beauftragten Team, das in erheblichem Maße externen Sachverständigen einbezieht, erstellt. Die politischen Kontroversen im Verwaltungsrat des UNDP zu Beginn des Jahrzehnts waren vielmehr ein klarer Ausdruck dafür, daß es unter den Staatenvertretern keine politische Mehrheit für ein UNDP gibt, das sich konzeptionell und praktisch den ›Bericht über die menschliche Entwicklung‹ zu eigen macht.

Der Reformbedarf beim UNDP ist in weiten Teilen unmittelbar mit den Schwächen der gesamten operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen verbunden. Ein bedeutender Strukturfehler besteht in der Übertragung von vielfältigen Aufgaben an das UNDP und seiner übergreifenden Verantwortung, ohne dieses von der UN-Generalversammlung errichtete Spezialorgan jedoch mit adäquaten Durchsetzungsinstrumenten auszustatten und politisch bei der Erfüllung seiner Aufgaben ausreichend zu unterstützen. Angesichts dieser Schwächen des UNDP werden allerdings seine Stärken oftmals übersehen. Das UNDP bietet konzeptionell und bei der konkreten operativen Arbeit viele wichtige Ansätze, Erfahrungen und Potentiale, so den Koordinierungsmechanismus der Runderntischgespräche (round tables) und einen hohen Identifikationsgrad der Programmländer mit den Maßnahmen (ownership). Diese Stärken sollten sehr viel mehr Beachtung in der entwicklungspolitischen Diskussion finden.

Schon in den siebziger und achtziger Jahren gab es Bemühungen, das UNDP neu zu gliedern oder umfassend zu reformieren. Seit Beginn der neunziger Jahre sind es vor allem die sogenannten gleichgesinnten Staaten (like-minded countries)<sup>6</sup>, die mit verschiedenen Analysen und Reformvorschlägen die Debatte beleben. Mitte der neunziger Jahre kamen weitere Initiativen – wie die der ›G-7‹ auf dem Gipfeltreffen der stärksten Wirtschaftsmächte in Lyon 1996 und die der Europäischen Union (EU) vom Dezember 1996<sup>7</sup> – aus der Gruppe der Geberländer hinzu. Außerdem hat das UNDP selbst eine sozusagen antizipierende Rolle eingenommen, indem es die Reformdebatte selbst vorangetrieben und Reformmaßnahmen eingeleitet hat.

Einige zentrale Fragen einer Reform des UNDP sind weiterhin offen. Auf Grund der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteure ist letztlich noch nicht geklärt, wie ein Konsens und wie die künftigen Aufgaben aussehen könnten und wie das Verhältnis zu anderen entwicklungspolitischen Akteuren innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen (etwa den UN-Sonderorganisationen oder der EU) gestaltet sein sollte. Die Frage, welches Profil das UNDP künftig besitzen soll, ist deshalb von zentraler Bedeutung und anhaltender Aktualität.

Für eine Auseinandersetzung mit der künftigen Aufgabenstellung des UNDP besteht neben den genannten Gründen ein weiterer wichtiger Anlaß: Gegen das Instrument der Technischen Zusammenarbeit werden seit Ende der achtziger Jahre einige grundsätzliche Argumente in der entwicklungspolitischen Diskussion vorgebracht. Kritik geübt wurde etwa am angebotsorientierten Vorgehen, an der großen Zahl der ausländischen Experten oder an der fehlenden strategischen Ausrichtung<sup>8</sup>. Insbesondere werden die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der TZ in Frage gestellt. Gleichzeitig wurde in den achtziger und neunziger Jahren allerdings deutlich, daß entscheidende Entwicklungshemmnisse häufig nicht mit der Finanzierung in Verbindung stehen, sondern in institutionellen und strukturellen Problemen zu sehen sind. Die damit zusammenhängenden Fragen beziehen sich in erster Linie auf Tätigkeitsfelder der TZ. So war in den achtziger Jahren mehrfach zu beobachten, daß Strukturanpassungsprogramme auf Grund schwacher nationaler Institutionen und Struk-

turen scheiterten. In den neunziger Jahren wurden außerdem zunehmend solche Dimensionen thematisiert, die für eine (mangelhafte) Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns der Empfängerländer relevant sind; die Forderung nach ›guter Regierungsführung‹ (good governance) wurde zum neuen Schlagwort. Auch vor diesem Hintergrund ist die Frage nach dem Anpassungsbedarf der Ziele und der konkreten Ausgestaltung der Technischen Zusammenarbeit des UNDP wichtig.

### *Reformfortschritte*

In den neunziger Jahren belebte sich zwar die Reformdiskussion, und die Bemühungen um Verbesserungen bei den Vereinten Nationen und in der EZ der UN wurden ausgeweitet; genannt seien die Reform-Initiative der EU-Staaten und insbesondere Kofi Annans Reformpaket<sup>9</sup>. Allerdings ist zu befürchten, daß trotz positiver Maßnahmen im Detail – wie der Einrichtung von ›Häusern der Vereinten Nationen‹ in den einzelnen Entwicklungsländern und der ›Gruppe für Entwicklung‹ als Ort der Koordinierung im UN-Kontext – noch keine ausreichende Basis für eine dauerhaft leistungsfähige Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen geschaffen wurde. Bislang gibt es keine Hinweise, daß etwa die Kernprobleme der institutionellen Zersplitterung und der geringen Finanzausstattung befriedigend und sinnvoll gelöst werden können. Selbst wenn das konstruktive Reformpaket Annans aus dem Jahre 1997<sup>10</sup> vollständig umgesetzt werden könnte und die Generalversammlung über die verabschiedeten Resolutionen hinaus entsprechende Beschlüsse fassen würde, blieben viele Defizite der UN-Entwicklungszusammenarbeit ungelöst oder jedenfalls nicht optimal geregelt. Die sehr unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Akteure verhindern weiterhin eine Annäherung bei entscheidenden Grundsatzfragen der EZ der UN. In erster Linie sind die Mitgliedstaaten selbst dafür verantwortlich zu machen, daß zu wichtigen Reforminhalten bislang kein Konsens erzielt werden konnte und oftmals nur ein geringes Reformengagement vorhanden ist. Angesichts der häufig überzogenen Kritik ist der Vorwurf an einige Mitgliedstaaten, sie übten UN-Schelte (UN bashing), berechtigt.

Das UNDP der zweiten Hälfte der neunziger Jahre hat in vielem nur noch wenig mit dem UNDP zu tun, wie es sich etwa vor zehn Jahren darbot<sup>11</sup>. Allein die Tatsache, daß inzwischen in der überwiegenden Mehrheit die Programmländer selbst einen entscheidenden Teil der Durchführungsverantwortung tragen (national execution), daß das UNDP seine eigene operative Einheit verloren hat – statt dessen gibt es ein eigenständiges UN-Büro für Projektdienste (United Nations Office for Project Services, UNOPS) –, daß sich die Finanzierungsstruktur mit der Verlagerung von den traditionellen Geldquellen (core resources) zugunsten von neuen Ansätzen der Mittelaufbringung (non-core resources)<sup>12</sup> grundlegend änderte und daß der ›Bericht über die menschliche Entwicklung‹ das Erscheinungsbild des UNDP in der entwicklungspolitischen Öffentlichkeit vieler Geberländer entscheidend wandeln konnte, belegt einen deutlichen Veränderungsprozeß.

Dieser Wandel ist Ausdruck von vielen intensiven Reformbemühungen, aber auch eines sich stark verändernden (und zum Teil verschlechternden) Umfeldes, insbesondere was das Finanzierungsverhalten der Programm- und vor allem der Hauptbeitragsländer betrifft. Er findet schrittweise statt und ist kein zeitlich fixiertes einmaliges Ereignis. Seit der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts hat das UNDP begonnen, einen bewußten und intensiven Reformprozeß zu durchlaufen. Hinzu kommt eine Reihe von übergreifenden UN-Reformen, die sich auch auf das UNDP auswirken. Die Reformen sind insgesamt positiv zu bewerten, weil sie eine sinnvolle Richtung eingeschlagen haben. Die bislang erzielten Erfolge werden aber vor allem in den Hauptbeitragsländern nur unzureichend zur Kenntnis genom-

men und honoriert. Der Reformprozeß ist gleichwohl noch keineswegs abgeschlossen, sondern muß intensiviert und beschleunigt werden.

Die Akteure, also die Programm- und Hauptbeitragsländer wie die Vereinten Nationen selbst, bewerten die Veränderungen beim UNDP überwiegend positiv. Dennoch besteht die Gefahr, daß die Bedeutung des UNDP zukünftig weiter abnehmen könnte. Die Rahmenbedingungen haben sich im Vergleich zu den achtziger und zum Beginn der neunziger Jahre verändert, als dieses Spezialorgan zwar nicht auf einer umfangreichen finanziellen Basis, aber mit einer größeren Stabilität agieren konnte. Eine durchaus realistische Möglichkeit ist heute ein Szenario, das grundsätzlich von einem erfolgreichen Reformansatz und -prozeß ausgeht, aber paradoxerweise gleichzeitig von einem sinkenden Engagement der Hauptbeitragszahler. In diesem Dilemma ist gegenwärtig eines der Kernprobleme des UNDP zu sehen.

Die Zwangslage zeigt, wie widersprüchlich multilaterale Prinzipien (etwa im Sinne von gleichberechtigter politischer Einflußnahme der Programm- und Hauptbeitragsländer) und durchsetzungsfähige Mechanismen und Strukturen internationaler Organisationen in der Praxis sind. Wenn dieses für das UNDP bestehende Dilemma künftig überwunden werden soll, müssen verschiedene Voraussetzungen geschaffen werden. Hierzu zählen vor allem zwei Dinge:

- Die UN-Mitgliedstaaten müssen klarere Vorstellungen äußern, in welcher Weise und mit welchen Instrumenten sich das UNDP (und darüber hinaus die gesamte EZ der UN) verändern soll. Es fehlen bislang die politischen Entscheidungen und Mandate für eine ausreichende Reformorientierung und für Strukturveränderungen. In der Vergangenheit zeigten die großen Industrieländer ein geringes Engagement für das UNDP; selbst die »Gleichgesinnten« tragen durch Mikromanagement und spezifische Interessen – zum Beispiel in Gestalt verschiedener Treuhandfonds – ebenfalls zu einigen Zerfallserscheinungen bei. Die von den Regierungen der Entwicklungsländer formulierten Positionen zeichnen sich durch eine zu starre Fixierung auf Fragen des Finanzvolumens und eine zu geringe Bereitschaft aus, Standards zur Sicherung und Kontrolle der entwicklungspolitischen Qualität aufzunehmen. Die Ländergruppierungen innerhalb der UN und die einzelnen Mitgliedstaaten besitzen oftmals keine ausreichende Vorstellung von dem, was sie vom UNDP und der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen erwarten. Damit geht deshalb die Frage einher, in welchem Umfang und in welcher Form die einzelnen UN-Mitglieder bereit sind, einen Reformprozeß zu unterstützen und erfolgreiche Reformen zu honorieren; dies betrifft das finanzielle Engagement ebenso wie die politische Unterstützung. Auf diese Fragen fehlen bei vielen Mitgliedstaaten grundlegende Antworten. Unerläßlich ist deshalb ein deutlich artikulierter Reformwille der Staatengemeinschaft, der aber auch ein entsprechendes Reformengagement zur Folge haben muß.

- Das UNDP selbst muß noch stärker deutlich machen können, welchen Zweck es erfüllt. Es bietet viele wichtige entwicklungspolitische Ansatzpunkte und Potentiale, die im Interesse der Programmländer und Hauptbeitragszahler besser genutzt werden sollten und könnten. Zur Schaffung eines entwicklungspolitisch leistungsfähigeren UNDP sind deshalb über die bisherigen Bemühungen hinaus Reformschritte erforderlich, die an den Reformprozeß der neunziger Jahre und die Gesamtreform der EZ der UN anknüpfen können. Nicht sinnvoll oder notwendig ist es, ein völlig neues UNDP zu »erfinden« und neue Nischen zu »entdecken«. Vielmehr sollten die vorhandenen Ansätze und die sich aus der Aufgabenstellung der Vereinten Nationen sowie der entwicklungspolitischen Diskussion ergebenden Erfordernisse in eine kohärente Strategie umgesetzt werden.

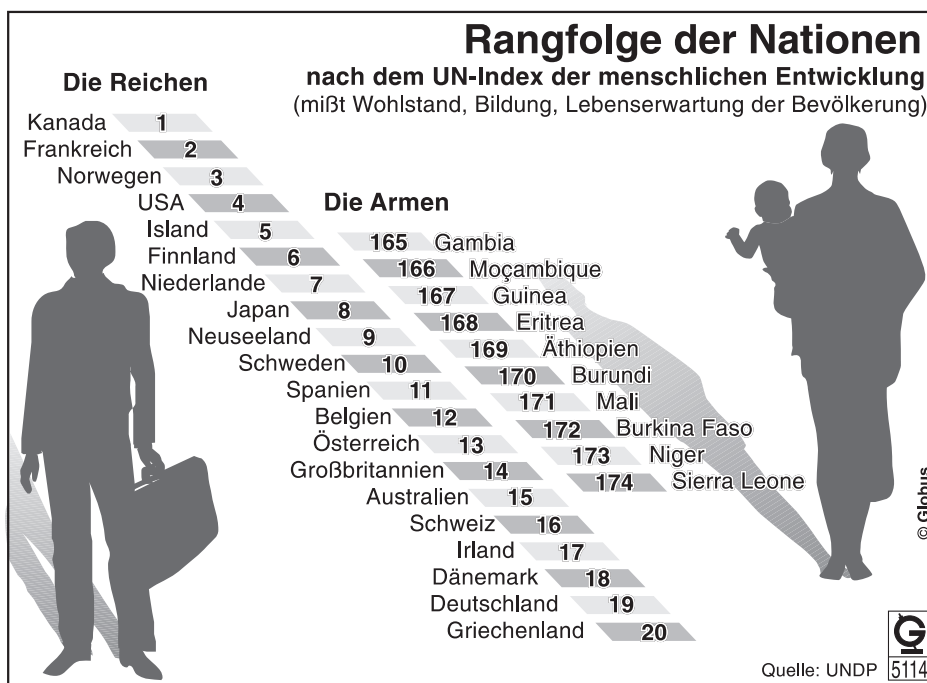
### Künftige Rolle des UNDP

Eine Reformstrategie für das UNDP sollte drei Elemente in den Vordergrund stellen: die inhaltliche Aufgabenstellung, die funktionalen Aufgaben und Serviceleistungen für die gesamte UN-Entwicklungszusammenarbeit sowie schließlich Elemente zur Umsetzung des inhaltlichen und funktionalen Profils sowie zur entwicklungspolitischen Qualitätssicherung.

- Im Mittelpunkt der Arbeit des UNDP sollten drei inhaltliche Schwerpunkte stehen. Erstens können »gute Regierungsführung« sowie Krisenprävention und Friedenskonsolidierung zum wichtigsten inhaltlichen Anliegen ausgebaut werden. Dieses Aufgabenbündel hat nicht nur eine überaus große entwicklungspolitische Bedeutung; das UNDP hat als UN-Einrichtung auf diesen Gebieten auch eine besondere Legitimation, weil die wichtigsten internationalen Vereinbarungen in diesen Bereichen – von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bis zum Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – im Rahmen der UN getroffen wurden; es bestehen darüber hinaus Anknüpfungspunkte zu anderen UN-Einrichtungen, etwa dem Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, sowie gute Voraussetzungen unter anderem auf Grund des sehr engmaschigen Netzes von Länderbüros. Zweitens sollte das UNDP dazu beitragen, daß die auf den UN-Weltkonferenzen der neunziger Jahre erzielten Ergebnisse auch effektiv und effizient umgesetzt werden; hierzu sollte es auf internationaler und vor allem auf nationaler Ebene einen systematischen Folgeprozeß (follow-up) betreiben und somit zur Umsetzung der Ergebnisse durch gezielte Unterstützung der entsprechenden örtlichen Institutionen beitragen. Drittens sollte eine möglichst weitgehende Koordinierung und ein wirksames Management der EZ durch die Programmländer selbst angestrebt werden; hier kann das UNDP gezielte Beiträge zum Aufbau geeigneter Kapazitäten leisten.

- Bei den funktionalen Aufgaben und Serviceleistungen für die UN stehen wiederum drei Aspekte im Vordergrund. Erstens sollten die institutionelle Struktur der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen und die Stellung des UNDP auf der Ebene der Zentrale verändert werden. Dabei wäre vor allem eine Integration der meisten UN-Fonds und -Programme (und weiterer TZ-Fonds des UN-Systems) unter dem Dach des UNDP ratsam. Darüber hinaus ist es sinnvoll, das UNDP mit wirksamen Entscheidungsbefugnissen für die Koordinierungsaufgaben auszustatten, vor allem im Rahmen der neu-

Einen Namen nicht nur als von der UN-Generalversammlung errichtetes Spezialorgan mit einer besonderen Aufgabenstellung, sondern auch als Ideengeber der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion hat sich das UNDP mit dem seit 1990 erscheinenden »Bericht über die menschliche Entwicklung« verschafft. Ein wichtiger Bestandteil dieses Jahresberichts ist der »Index der menschlichen Entwicklung«, bei dem der Entwicklungsstand eines Landes nicht nur am Pro-Kopf-Einkommen, sondern auch beispielsweise an der Lebenserwartung und am Bildungsniveau der Bevölkerung gemessen wird. Freilich sind diese qualitativen Messungen nicht unumstritten, und Kritiker monieren gelegentlich konzeptionelle Schwächen des Berichts. Dieser stößt jedenfalls auf hohe Aufmerksamkeit in der Fachöffentlichkeit und wurde häufig als Gegengewicht zum »Weltentwicklungsbericht« der Weltbank verstanden. – Die hier angegebene Rangfolge beruht auf dem 1998 vorgelegten Bericht.



en ›Gruppe für Entwicklung‹. Zweitens sollte die Reform des Systems der residierenden Koordinatoren (Resident Coordinators), das in erster Linie vom UNDP getragen und finanziert wird, forciert werden. Dabei sollten solche Tätigkeiten ausgeklammert bleiben, die die Wahrnehmung neutraler Tätigkeiten des jeweiligen residierenden Koordinators erschweren wie etwa die Einwerbung von Finanzmitteln speziell für das UNDP. Drittens sollte, ausgehend vom Instrument der neuen Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (United Nations Development Assistance Frameworks), ein einziges länderbezogenes Programmierungsdokument als Landesstrategiekonzept für die EZ der UN vorgelegt werden. Die nach wie vor große Anzahl von Länderdokumenten der UN-Entwicklungszusammenarbeit ist kontraproduktiv.

● Bei den Elementen zur Umsetzung des Profils und zur Qualitätssicherung sollte ein einziger und tatsächlich entscheidungsfähiger Exekutivrat (Executive Board) für die gesamten UN-Fonds und -Programme zuständig sein. Der Weiterentwicklung innovativer TZ-Ansätze – so für die nationale Programmausführung (national execution) oder die vermehrte Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure – sollte weiterhin große Beachtung geschenkt werden. Ferner sollten Graduierungsmechanismen zur länderbezogenen Differenzierung der TZ-Konditionen – mit dem Ziel, daß sich wirtschaftlich bessergestellte Länder mit höheren Eigenleistungen beteiligen –, die Ausweitung entwicklungspolitischer Anreize bei der Länderprogrammierung (etwa durch Kürzung der Mittel oder spezifische Auflagen bei korrupten Regimen) sowie die Verknüpfung von TZ-Maßnahmen mit nicht-operativen UN-Politiken (beispielsweise auf dem Gebiet der Menschenrechte) angestrebt werden.

Schließlich ist eine ausreichende und verlässliche Finanzierung ein unverzichtbares Reformelement. In diesem Zusammenhang sollte nach Möglichkeit langfristig ein deutlich größeres Volumen von 4 bis 5 Mrd Dollar durch Umschichtungen (so die Zusammenlegung von UN-Fonds und -Programmen) und zum Teil durch zusätzliche Gelder verfügbar sein; diese Mittel müßten zugleich auf einer stabileren Basis bereitgestellt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, sind kurz-, mittel- und langfristig verschiedene Maßnahmen erforderlich; hierzu zählen eine verbesserte Informations- und Lobbyarbeit bei den traditionellen Hauptbeitragszahlern, die stärkere Einbeziehung von wirtschaftlich erfolgreichen Entwicklungsländern als künftige Geber (emerging donors), die Umstellung des Finanzierungsmechanismus auf eine Mehrjahresbasis, die Einrichtung von neuen Finanzierungsmodellen (etwa Fonds in Anlehnung an die Globale Umweltfazilität, die eine spezifische entwicklungspolitische Zweckbestimmung haben) und schließlich innovative Finanzierungsansätze etwa im Sinne der von dem Nobelpreisträger James Tobin vorgeschlagenen internationalen Steuern<sup>13</sup>.

### *Politische Umsetzung*

Für die Zukunft des UNDP und der gesamten Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen ist von entscheidender Bedeutung, daß die beteiligten Akteure einen intensiven Dialog über die anzustrebenden Reformen führen. Das zukünftige UNDP-Profil sollte von den Programm- und den Hauptbeitragsländern offen und ausführlich diskutiert werden. Um Anpassungen in der Politik der Mitgliedstaaten zu erreichen, sind vor allem die Auswirkungen von unzureichenden Reformen und einer weiteren Schwächung des UNDP zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die Programmländer sind besonders die immateriellen Kosten einer ausbleibenden Schärfung des Profils von Bedeutung. Hier ist zu erwarten, daß der entwicklungspolitische Nutzen für die betroffenen Programmländer durch eine stärkere Profilierung deutlich gesteigert werden könnte und dies in erster Linie im Interesse dieser Länder liegen müßte. Zudem besteht die Gefahr, daß ohne ausreichend wahrnehmbare Reformen die Wahrscheinlichkeit weiter wächst, daß sich der schleichende bis offene Rückzug der Hauptbeitragsländer fortsetzt oder beschleunigt.

Ebenso sollten die Kosten einer ausbleibenden Profilschärfung für die Hauptbeitragsländer offen erörtert werden. Kurzfristige Erwägungen im Blick auf Liefer- oder Consultingaufträge respektive außenpolitische Überlegungen können in diesem Zusammenhang kaum eine Rolle spielen. Jedoch bietet das UNDP im Sinne langfristiger Interessen und globaler Herausforderungen wichtige Potentia-

le, um zur Lösung strategischer Probleme in den Programmländern konstruktiv beitragen zu können; genannt seien die Unterstützung von partizipativen und demokratiefördernden Mechanismen, zivile Konfliktlösungsansätze und die Stärkung der Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns.

Die effektive und effiziente Verwendung der gesamten bi- und multilateralen EZ (EZ-Koordinierung durch die Programmländer, koordiniertes UN-Vorgehen, gut funktionierende Länderbüros et cetera) sollte als Interesse ebenfalls in die Überlegungen einfließen. Insbesondere bei den funktionalen Aufgaben und Serviceleistungen könnten sich zukünftig auch weitere Tätigkeitsfelder erschließen. Unter Effizienzgesichtspunkten wäre es beispielsweise denkbar und sinnvoll, daß das System der residierenden Länderkoordinatoren auch Aufgaben für bilaterale Geber oder die EU übernimmt.

Die Finanzierungsfrage könnte für die zukünftige Reformdebatte über das UNDP eine Schlüsselrolle einnehmen. Die UNDP-Finanzierung ist sowohl innerhalb der Gruppe der Hauptbeitragsländer – also vor allem zwischen den ›Gleichgesinnten‹ einerseits und den großen Geberländern wie Deutschland und den Vereinigten Staaten andererseits – als auch zwischen den Programmländern und der Mehrheit der Industrieländer umstritten. Wenn sich angesichts der bestehenden Finanzierungsprobleme – im Blick auf den absoluten Umfang wie auf die Mechanismen – keine Veränderungen in einem absehbaren Zeitraum von etwa drei bis fünf Jahren erreichen lassen, ist zu befürchten, daß letztlich die Reformdiskussionen und -schritte kaum erfolgreich sein werden, weil eine entscheidende Voraussetzung nicht erfüllt wäre. Angemessene Problemlösungen auf diesem Gebiet sind deshalb erforderlich. Lösungsansätze sollten differenziert sein und sowohl kurz- als auch langfristige Strategien beinhal-

1 Siehe Jens Martens, Kompendium der Gemeinplätze. Die ›Agenda für die Entwicklung‹: Chronologie eines gescheiterten Verhandlungsprozesses, VN 2/1998 S. 47ff.

2 Grundsatzdiskussionen und Kritik in den neunziger Jahren beziehen sich natürlich auch auf die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit, doch fällt der Blick auf die multilaterale Hilfe besonders scharf aus; vgl. Catherine Gwin / Maurice Williams, The U.N. System and Sustainable Development, in: Charles W. Maynes / Richard Williams (eds.), U.S. Foreign Policy and the United Nations System, New York – London 1996, S. 112. Siehe zur gegenwärtigen Debatte auch Horst Breier, Krise und Krisengerede. Vom Zustand der Entwicklungspolitik, VN 2/1997 S. 55ff.

3 Der Ausschuß für Entwicklungshilfe (DAC) der OECD stellte in seinem 1997 erschienenen Bericht zur aktuellen Situation fest, daß die multilateralen Entwicklungsorganisationen, die annähernd 30 vH der gesamten Hilfeleistungen der DAC-Mitglieder stellen, 1995 unter starkem Anpassungsdruck standen. Der Bericht führt weiter aus, daß dieser Druck stärker sein dürfte als zu irgend einem anderen Zeitpunkt der fünfzigjährigen Geschichte dieser Organisationen. Vgl. OECD, Entwicklungszusammenarbeit, Politik und Leistungen der Mitglieder des Ausschusses für Entwicklungshilfe. Bericht 1996, Paris 1997, S. 104f.

4 Siehe hierzu z.B. die folgende Einschätzung: »Reformfähigkeit unterscheidet das System der MDBs« – der multilateralen Entwicklungsbanken – »politisch wohlthuend von dem der Vereinten Nationen.« So Wilhelm A. Wapenhans, Multilaterale Entwicklungsbanken. Ein interner Forderungskatalog zur Reform ihrer Arbeit, in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Bd. 37 (1996), H. 7, S. 184.

5 World Bank, The Strategic Compact: Renewing the Bank's Effectiveness to Fight Poverty, Washington 1997.

6 Üblicherweise werden zur Gruppe der ›like-minded countries‹ Dänemark, Finnland, die Niederlande, Norwegen und Schweden sowie teilweise Kanada gezählt.

7 Wirtschaftskommuniqué des Wirtschaftsgipfels Lyon, Text in: Bulletin (hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung), Nr. 59/1996 v. 12.7.1996, S. 629-637; EU, Proposals of the European Union for Reform of the United Nations System in the Economic and Social Areas, o.O. 1996.

8 Vgl. Stephan Klingebiel, Neue entwicklungspolitische Debatte über die Rolle der Technischen Zusammenarbeit, in: Nord-Süd aktuell, Bd. 12 (1998), H. 1, S. 119-134.

9 Erneuerung der Vereinten Nationen: ein Reformprogramm, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997; deutsch ist es als Nr. 69 der ›Blauen Reihe‹ der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen erschienen. Siehe auch Catherine Gwin / Kevin M. Morrison, The United Nations and Development, in: United Nations Association of the United States of America (ed.), A Global Agenda: Issues Before the 53rd General Assembly of the United Nations, New York 1998.

10 Siehe auch den Kurzbeitrag von Thomas Schuler in VN 4/1997 S. 146ff. und ders., Annans Anlauf zur Reform, VN 1/1998 S. 30f.

11 Vgl. Stephan Klingebiel, Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), Köln 1998.

12 Dies bedeutet, daß Mittel des eigentlichen Hauptprogramms (core resources) zurückgehen, während ›Kostenbeteiligungen‹ und Treuhandfonds (non-core resources), deren entwicklungspolitische Nutzen häufig geringer ist, zunehmen.

13 Siehe etwa Mahbub ul Haq / Inge Kaul / Isabelle Grunberg (eds.), The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility, New York – Oxford 1996.

ten. Für die kommenden Jahre sind allerdings umfangreiche und verlässlichere Leistungen seitens der traditionellen Geberländer unverzichtbar. Hierin kann auch ein Schlüssel und Anreiz für noch ausstehende Reformschritte liegen. Ausgehend vom bisherigen Beitragsniveau könnten zusätzliche Beitragsleistungen für klar definierte Reformschritte und -erfolge zugesagt werden.

Programm- und Geberländer sollten sich angesichts der aufgeworfenen Finanzierungsfragen, der bisherigen Arbeitsteilung von Entwicklungsbanken und UN-Einrichtungen sowie der Zukunftsaufgaben der gesamten Entwicklungszusammenarbeit damit beschäftigen, wie eine längerfristige Perspektive und Aufgabenbeschreibung für die verschiedenen internationalen Institutionen der EZ aussehen könnte und sollte. Der schleichende Zuwachs der Weltbank bei den Aufgaben im Bereich der Technischen Zusammenarbeit und die andauernde Aushöhlung der TZ der UN sind hier wichtige Aspekte. Ein mögliches und sinnvolles Modell könnte von der Überführung der Mittel für die TZ der Weltbank an das UNDP ausgehen. Daneben gibt es eine Reihe weiterer noch offener grundlegender Fragen zu den Strukturen und Aufgaben einer künftigen internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Hierzu zählen etwa folgende Punkte:

- Sollten sich die UN und die Entwicklungsbanken jeweils auf bestimmte inhaltliche Bereiche oder Ansätze verständigen (etwa die UN auf ›makropolitische‹ Fragen, die Weltbank auf Sektorpolitiken)?
- Welche Rolle übernimmt in diesem Rahmen die EZ der EU?

– Soll sich die bilaterale EZ der multilateralen EZ einfügen oder umgekehrt?

Zu diesen Grundsatzfragen fehlen bislang ausreichende Diskussionsforen und Debatten.

Ausgangspunkt aller Reformüberlegungen zur Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen müssen die zu erfüllenden Aufgaben und Funktionen sein. Unabhängig von den existierenden Strukturen wäre selbst bei einem neu auf dem Reißbrett zu entwerfenden Organisationsschema ein Zentrum oder Dach für die EZ der UN notwendig. Diese Funktionen kann unter den bestehenden oder auch neuen Voraussetzungen nur das UNDP oder eine ähnliche Einrichtung erfüllen.

Grundsätzlich kann deshalb das UNDP ein wichtiger Schlüssel für die Reform und damit die Basis für ein entwicklungspolitisch leistungsfähigeres System der EZ der UN sein. Es sollte wegen seiner übergreifenden Funktionen im Zentrum von Veränderungen der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen stehen.

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß ein deutlich größeres Gewicht des UNDP und der gesamten EZ der UN mit einem geschärften Profil für die internationale entwicklungspolitische Debatte und vor allem die konkrete Arbeit auf Länderebene sinnvoll und wünschenswert ist. Ein gestärktes UNDP kann einen entscheidenden Beitrag leisten zur Verwirklichung multilateraler Prinzipien wie innovativer entwicklungspolitischer Ansätze sowie insgesamt zu einer leistungsfähigeren Entwicklungszusammenarbeit.

# Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe

## Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik

DIETER REINHARDT

*Mangelhafter Schutz und unzureichende Versorgung von Überlebenden in vielen Krisenherden, vermehrte Aneignung von humanitären Hilfsgütern durch bewaffnete Gruppen, eine wachsende Zahl von ermordeten Mitarbeitern humanitärer Organisationen – dies sind die aktuellen Probleme der internationalen humanitären Hilfe. Die Hilfe wird zudem regional ungleich verteilt; dies wiederum ist im wesentlichen auf die jeweiligen außenpolitischen Interessen der Geberländer in den Krisenregionen zurückzuführen. In den Krisengebieten selbst sehen sich die humanitären Organisationen zunehmend Problemen gegenüber, mit deren Lösung sie überfordert sind. Deutlich wurde, daß die Hilfe unter bestimmten Umständen Kriegsökonomien stützt und als Alibi für eine verfehlte internationale Politik der Bekämpfung der Kriegsursachen und der Verhinderung von menschlichen Tragödien erhalten muß. Schon wird von der »Krise des Humanitarismus« gesprochen<sup>1</sup>.*

*Im folgenden soll die Entwicklungsgeschichte des heutigen Systems der humanitären Hilfe seit 1992 – also seit der Schaffung der damaligen Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten im UN-Sekretariat und der Berufung eines Nothilfekoordinators<sup>2</sup> – und die Politik der Regierungen wichtiger westlicher Länder bei der Entstehung dieses Systems skizziert und der Stellenwert der humanitären Hilfe in der Außenpolitik dieser Regierungen beschrieben werden. Schließlich wird auf eine Strategie humanitärer Politik eingegangen, die auf völkerrechtlicher Grundlage versucht, die Instrumentalisierung humanitärer Hilfe zu verhindern.*

### UN-REFORM UND HUMANITÄRE POLITIK

Nach dem Ende des Kalten Krieges änderte sich die Arbeitsweise des UN-Sicherheitsrats grundlegend<sup>3</sup>. Ein hohes Maß an Einvernehmen führte zu gemeinsamen Beschlüssen, wie sie zuvor nicht möglich gewesen waren. Sie beruhten freilich weithin auf einer Dominanz der westlichen Ständigen Mitglieder des Rates, speziell der der Vereinigten Staaten. Zugleich wurde von vielen Staaten die Entmachtung der Generalversammlung zugunsten des Sicherheitsrats beklagt. Die US-Regierung bediente sich fallweise gern der Vereinten Nationen als Instrument zur Durchsetzung ihrer Interessen, suchte aber gleichzeitig das politische Eigengewicht des UN-Systems zu schwächen. Die westeuropäischen Staaten – insbesondere die Niederlande und die nordischen Länder –, Kanada und Japan versuchten indes punktuell eine andere Politik umzusetzen.

Die allgemein als chaotisch angesehene internationale Reaktion auf das Flüchtlingsdrama in Nordirak nach dem Zweiten Golfkrieg führte zu einer Reihe von administrativen Veränderungen im humanitären Bereich der Weltorganisation. Die 1992 eingerichtete Hauptabteilung Humanitäre Angelegenheiten (Department of Humanitarian Affairs, DHA), Anfang 1998 umbenannt in Büro für die Koordinierung der humanitären Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA), wurde damals als Kernstück eines internationalen Systems der humanitären Hilfe angesehen. Hauptaufgabe des OCHA ist es, die humanitäre Hilfe innerhalb und außer-