

Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens

Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten sind wegweisend

François Rohner

Auch wenn der Reformbericht der Hocharangigen Gruppe zur systemweiten Kohärenz keine völlig neuen Ideen enthält, so kommt ihm doch wegweisende Bedeutung zu. Er stellt zudem eine wertvolle Ergänzung laufender Reformbemühungen dar. Eine wesentlich bessere Kohärenz und erhöhte Effizienz im UN-System werden allerdings nur zu erreichen sein, wenn sich alle Schlüsselakteure entschlossen und konsequent dafür einsetzen.

Angesichts wachsender globaler Herausforderungen und Interdependenzen, mit denen die internationale Staatengemeinschaft umgehen muss, ist besonders in den letzten Jahren von verschiedenen Seiten wiederholt ein effizienter operierendes UN-System gefordert worden. Grenzübergreifende Probleme, wie Naturkatastrophen, Pandemien oder die Verbreitung illegaler Waffen, haben deutlich gemacht, dass die internationale Gemeinschaft über ein Instrument wie die Vereinten Nationen verfügen muss, um sowohl die akuten als auch die strukturellen Probleme angehen zu können. Dass dieses System weiterer Verbesserungen bedarf, ist unbestritten. Große Meinungsvielfalt herrscht jedoch, wenn es darum geht zu entscheiden, was zu verbessern ist und welchen Beitrag vor allem die Mitgliedsländer zu leisten haben.

Wichtige neue Impulse hat der UN-Reformprozess zuletzt durch den Weltgipfel vom September 2005 und dessen Ergebnisdokument (Outcome Document)¹ erhalten. Was die Bereiche Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt betrifft, so wurde der Generalsekretär darin aufgefordert, zusätzlich zu den bereits laufenden Reformbemühungen »die weitere Stärkung des Managements und der Koordinierung der operativen Tätigkeiten der Vereinten Nationen zu veranlassen« und dabei auch die Vorschläge betreffend die Schaffung von »straffer geführten Organisationseinheiten auf den Gebieten Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt«² zu prüfen. Um möglichst noch vor Ablauf seiner Amtszeit konkrete Maßnahmen mit Aussicht auf breite Akzeptanz unterbreiten zu können, entschloss sich Kofi Annan Anfang 2006, eine **Hocharangige Gruppe für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt**³ einzusetzen und diese zu beauftragen, ihm bis zur folgenden UN-Generalversammlung im Herbst 2006 entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Nach nur knapp sechs Monaten konnte der Bericht⁴ schließlich am 9. November 2006 der Generalversammlung vorgestellt werden (die wichtigsten Empfehlungen sind

auf S. 48 zusammengefasst). Für eine Detailberatung des Berichts noch vor Ende des Jahres, das heißt noch während der Amtszeit Annans, fehlte dann allerdings die Zeit; und zu Beginn dieses Jahres wollte man dem neuen Generalsekretär Ban Ki-moon erst einmal Gelegenheit geben, sich ein eigenes Urteil über die Vorschläge zu bilden. Mit einer ersten offiziellen Stellungnahme des Generalsekretärs wird im Laufe des Aprils gerechnet.

Bisherige Reformen

Die ›operativen Tätigkeiten‹ der Vereinten Nationen (im Folgenden Entwicklungsaktivitäten genannt) sind seit Jahren mit so vielen Institutionen und Sekretariatseinheiten des UN-Systems auf verschiedenste Art verknüpft, dass es selbst für langjährige Kenner und Beobachter schwierig ist, sich ein kongruentes Bild zu machen. Die besagten Tätigkeiten sind seit ihren Anfängen in den fünfziger Jahren immer wieder Gegenstand von Überprüfungen und mehr oder weniger erfolgreichen Reformen gewesen. Ihre wechselvolle Geschichte kann hier nur in groben Zügen nachgezeichnet werden.

UNDP als Koordinierungsorgan

In den **sechziger Jahren** herrschten noch relativ klare Verhältnisse: die Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems bestanden vornehmlich aus längerfristigen Unterstützungsmaßnahmen in Form von technischer Hilfe auf verschiedenen Gebieten. Die Entwicklungsbanken und deren Fonds⁵ kamen demgegenüber für die größeren Finanzhilfe-Projekte in Form von zinsgünstigen bis zinslosen Darlehen auf. Innerhalb des UN-Systems wurde das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) allgemein als das zentrale Programmierungs-, Finanzierungs- und Koordinierungsorgan für die UN-Entwicklungsaktivitäten angesehen. Mit der Durchführung der Projekte hingegen wurden in der Regel UN-Sonderorganisationen, wie FAO, WHO, UNESCO und ILO⁶, betraut. Finanziert wurde das UNDP, über welches damals effektiv ein Großteil der dem UN-System anvertrauten Entwicklungshilfemittel floss, in erster Linie durch allgemeine, ungebundene (voluntary) Beiträge⁷, auch Kernbeiträge (core contributions) genannt, hauptsächlich von OECD/DAC-Ländern.⁸

Wachsende Konkurrenz

Mit der Anfang der siebziger Jahre vom Verwaltungsrat des UNDP beschlossenen Umstellung der Mittelzuteilung von organisationsbezogenen Mittelzutei-



François Rohner, geb. 1942, langjähriger Mitarbeiter der Direktion Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten in Bern. Er war zuletzt Leiter der Abteilung UNO/Entwicklung der DEZA und hat die Schweiz über lange Zeit in Fonds und Programmen der Vereinten Nationen vertreten.

lungen (agency allocations) auf länderbezogene Mittelzuteilungen (country allocations), gefolgt von einem währungskursbedingten starken Rückgang seiner Ressourcen Anfang der **achtziger Jahre**, verlor das UNDP zusehends seine dominierende Stellung im System. Die Sonderorganisationen begannen, sich mit ihren Projekten direkt an die Geberländer zu richten und traten immer mehr in Konkurrenz zu ihrem früheren ›Hauptgeldgeber‹ UNDP. Diese Konkurrenz sollte sich in den späten achtziger Jahren durch die Verlagerung der Projektdurchführung (beim UNDP) – weg von den Organisationen (agency execution) hin zu nationalen Institutionen der Programmländer (national execution) – noch verschärfen. Während die allgemeinen, ungebundenen Beiträge an das UNDP in den achtziger Jahren über längere Zeit stagnierten, begannen verschiedene Geberländer, auch beim UNDP, bestimmte Projekte und Programme direkt, das heißt mit gebundenen Beiträgen zu finanzieren; eine Formel, von der in der Folge auch andere Geber immer mehr Gebrauch machten. Konkurrenz erwuchs dem Kernprogramm von UNDP in jenen Jahren aber zusehends auch von Seiten der Weltbank, die sich – teils mit eigenen Mitteln, teils über Treuhandfonds – mit bis dahin ›klassischen‹ UN-Themen zu befassen begann.

Konkurrenz erwuchs dem Kernprogramm von UNDP in jenen Jahren zusehends von Seiten der Weltbank, die sich mit bis dahin ›klassischen‹ UN-Themen zu befassen begann.

Reformschritte seit 1990

Die zunehmende Verzettlung und die gleichzeitig drohende Marginalisierung des UN-Systems lösten jedoch zu Beginn der **neunziger Jahre** erneut eine Diskussion über die Zukunft des Systems und die damit verbundenen erforderlichen Anpassungen aus. Sie führte schließlich zu einer Reihe wichtiger Beschlüsse. Ziel waren dabei verschiedene Veränderungen im Management- und Sekretariatsbereich: Verkleinerung der Verwaltungsräte von UNDP/UNFPA, UNICEF und WFP⁹; Umstrukturierung der Arbeiten des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC); Zusammenlegung einiger Sekretariatseinheiten. Doch auch eine verbesserte Abstimmung der Länderprogramme dieser drei Organisationen und ihre solidere Finanzierung waren angestrebt. Im Weiteren sollten die Entwicklungsaktivitäten des Systems fortan regelmäßig alle drei Jahre einer eingehenden Überprüfung (TCPR)¹⁰ unterzogen werden. Trotz dieser und weiterer Reformanstrengungen folgten für die UN-Fonds und -Programme vorerst – insbesondere bezüglich der ungebundenen Beitragsleistungen – finanziell äußerst schwierige Jahre, in denen sich das UN-System als Ganzes mit der Durchführung einer Reihe bedeutender thematischer Konferenzen dennoch po-

Trotz dieser und weiterer Reformanstrengungen folgten für die UN-Fonds und -Programme finanziell äußerst schwierige Jahre.

sitiv in Szene zu setzen vermochte. Mit dem Wechsel an der Spitze des Generalsekretariats im Jahr 1997 kam aber auch im Bereich der Entwicklungsaktivitäten wieder größere Dynamik auf.

Reformen unter Annan

Im Unterschied zu seinem Vorgänger Boutros Boutros-Ghali konzentrierte sich der neue Generalsekretär Kofi Annan zu Beginn deutlich mehr auf Reformmaßnahmen, die er selbst ergreifen und umsetzen konnte.

Auf der **Sekretariatsbene** sind in diesem Zusammenhang vor allem folgende Neuerungen zu erwähnen:

- Die Schaffung der Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (United Nations Development Group – UNDG), eines neuen Führungs- und Konsultationsorgans. Ihr gehörten zunächst nur die Spezialorgane an, mit der Zeit jedoch auch verschiedene Sonderorganisationen;
- Die Durchführung von gemeinsamen Treffen der Exekutivräte von UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP.

Bezogen auf die **Landesebene**, gehörten folgende Maßnahmen zu den bedeutendsten Innovationen:

- Die Einführung einer gemeinsamen landesspezifischen Bedarfsanalyse (Common Country Assessment – CCA) und eines so genannten Entwicklungshilfe-Programmrahmens (United Nations Development Assistance Framework – UNDAF);
- Die Propagierung eines stärker an den Ergebnissen gemessenen Managements (results-based management);
- Die Einführung einer Reihe von Harmonisierungsmaßnahmen.

Viele der von Kofi Annan eingeleiteten Maßnahmen befinden sich noch im Umsetzungs- beziehungsweise Konsolidierungsstadium und werden im Rahmen des TCPR regelmäßig überprüft und nach Bedarf angepasst. Trotz dieser insgesamt recht bemerkenswerten Fortschritte bleibt das ganze UN-System weiterhin stark fragmentiert, relativ schwerfällig und mit bedeutenden Transaktionskosten behaftet, woran freilich die Geber- wie auch die Empfängerländer – mit der Schaffung von stets neuen Formen der Zusammenarbeit und der Finanzierung – eindeutig eine Mitschuld tragen.

Und so erstaunt es auch nicht, dass die Fragmentierung des UN-Systems bei der Bilanzierung anlässlich des Millenniums-Gipfels im Jahr 2000 und noch offenkundiger beim ersten Folgetreffen fünf Jahre später (Weltgipfel 2005) zu einem der Hauptgesprächsthemen wurde. Dies bewog schließlich Kofi Annan, noch vor Ablauf seiner Amtszeit, eine weitere hochrangige Expertenkommission einzusetzen. Dieses Mal mit dem vorrangigen Ziel, wesentlich größere Kohärenz ins System zu bringen.

Die Arbeit und der Bericht der Gruppe

Die von Kofi Annan eingesetzte Hochrangige Gruppe hat ein auf den ersten Blick erstaunlich kompaktes Paket von praktischen Reformmaßnahmen vorgelegt. Im Unterschied zu früheren Reformanläufen stammen die Vorschläge dieses Mal von einer Gruppe aktiver Politiker und Praktiker, mit Vertretern sowohl aus Geber- als auch Empfängerländern. Die Hoffnungen waren dementsprechend groß, dass diese mit drei Regierungschefs an der Spitze ganz besonders hochkarätige Gruppe Empfehlungen vorlegen würde, die gute Chancen haben, in beiden Lagern auf eine genügend breite Unterstützung zu stoßen.

Die Hochrangige Gruppe ist sich allerdings im Laufe ihrer Arbeit – nicht zuletzt aufgrund der verschiedenen Beratungstreffen mit Mitgliedsländern und der Leitungsebene verschiedener UN-Institutionen – bald bewusst geworden, wie vielfältig und kompliziert das UN-System heute ist und wie viele verschiedene Interessen im Spiel sind.¹¹

Die Mitglieder der Gruppe sind sich einig, dass die UN »angesichts der vielen globalen Herausforderungen unserer Zeit eine absolut unverzichtbare Kraft darstellen.« Sie allein seien in der Lage die globale Agenda zu bestimmen und die Entwicklung weltweit voranzubringen wie auch rasch auf humanitäre Katastrophen zu reagieren und internationale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zu initiieren. Das UN-System verfüge über ein unvergleichliches Maß an Legitimität sowie vielerlei Fähigkeiten.¹²

Die Experten stellen aber auch richtigerweise fest, dass das System sein Potenzial nicht genügend auszuschöpfen vermag und führen folgende Gründe dafür an:

- **Mitgliedsländer nehmen in den verschiedenen Entscheidungsorganen der UN oft unterschiedliche Positionen ein, was zu inkonsistenter Politik der betroffenen Institutionen führt;**
- **Um auf neue Herausforderungen reagieren zu können, erhalten UN-Organe laufend neue Mandate, ohne dass sie von alten, überholten Aufgaben entlastet werden;**
- **Die Finanzierung der verschiedenen Institutionen ist oft stark fragmentiert und schlecht voraussehbar;**
- **Ungenügend klare Rollen, Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten haben das Bewusstsein für Leistung und Resultate geschwächt;**
- **Weitere Hindernisse sind oftmals überholte Geschäftspraktiken und Streitigkeiten über Finanzierungsquellen.**

Die Gruppe kommt zu dem Schluss, die UN müssten in den Bereichen Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt ihre gegenwärtige Fragmentierung überwinden und sehr viel einheitlicher agieren (deliver as one) – was nicht notwendigerweise durch eine sofortige Fusion der betroffenen Institutionen geschehen müsse. Unabdingbar sei jedoch eine klare Ver-

1 UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005.

2 UN-Dok. A/RES/60/1, Abs. 169.

3 Secretary-General's High-level Panel on UN System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment. *Vorsitz:* Shaukat Aziz (Pakistan), Ministerpräsident Pakistans; Luísa Dias Diogo (Mosambik), Ministerpräsident Mosambiks; Jens Stoltenberg (Norwegen), Ministerpräsident Norwegens. *Mitglieder:* Gordon Brown, MP, (Großbritannien), Schatzkanzler; Mohamed T. El-Ashry (Ägypten), ehemaliger Vorsitzender und Geschäftsführer der Globalen Umweltfazilität; Robert Greenhill (Kanada), Präsident der kanadischen Agentur für internationale Entwicklung; Ruth Jacoby (Schweden), Botschafterin Schwedens in Deutschland; Ricardo Lagos (Chile), ehemaliger Präsident der Republik Chile; Louis Michel (Belgien), Kommissar für Entwicklung und humanitäre Hilfe, Europäische Union; Benjamin W. Mkapa (Tansania), ehemaliger Präsident Tansanias; Jean-Michel Severino (Frankreich), Generaldirektor der französischen Agentur für Entwicklungsfinanzierung; Josette S. Sheeran (USA), Staatssekretärin für Wirtschaft, Handel und Landwirtschaft, Außenministerium der USA; Keizo Takemi (Japan), leitender Vizeminister für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt. *Ex officio:* Lennart Bage, Präsident des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung; Kemal Dervis, Administrator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen.

4 Einheit in der Aktion, Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006. Englisch: Delivering as One, Report of the High-level Panel on United Nations System-wide, Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment.

5 IDA (Internationale Entwicklungsorganisation), AsDF (Asiatischer Entwicklungsfonds), AfDF (Afrikanischer Entwicklungsfonds), FSO/IDB (Entwicklungsfonds der Interamerikanischen Entwicklungsbank).

6 FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation); WHO (Weltgesundheitsorganisation); UNESCO (UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur); ILO (Internationale Arbeitsorganisation).

7 Die Bezeichnung »freiwillig« erweckt bei vielen Finanzpolitikern unter den Parlamentariern den Eindruck, dass es bei den entsprechenden Beiträgen nicht so sehr darauf ankommt. Daher werden häufig bei Sparmaßnahmen die so genannten freiwillige Beiträge zuerst Opfer von Kürzungen. Dabei gibt es keinen triftigen Grund, weshalb die Beiträge für das UN-System »freiwilliger« sein sollten als jene für die internationalen Finanzinstitutionen.

8 OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung); DAC (Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD).

9 UNFPA (UN-Bevölkerungsfonds); UNICEF (UN-Kinderhilfswerk); WFP (Welternährungsprogramm).

10 Triennial Comprehensive Policy Review (Dreijährliche umfassende Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten des Systems der Vereinten Nationen). Die letzte Überprüfung fand im Jahr 2004 statt, vgl. UN-Dok. A/RES/59/250 v. 22.12.2004.

11 So haben verschiedene Geberländer und die G-77/China die Beratungen mit den Experten dazu genutzt, ihre zum Teil doch recht weit auseinander liegenden Vorstellungen und Erwartungen schriftlich einzureichen und in Umlauf zu bringen.

12 Vgl. Reden der Vorsitzenden der Gruppe bei der Vorstellung des Berichts am 9. November 2006; <http://www.un.org/events/panel/html/page4.html>; Pressekonferenz der Gruppe v. 9.11.2006, http://www.un.org/News/briefings/docs/2006/o61109_Coherence_Panel.doc.htm

Die wichtigsten Empfehlungen

1. Schaffung einer einheitlichen Präsenz der Vereinten Nationen auf Landesebene (One United Nations), mit *einem* Leiter, *einem* Programm, *einem* Budget und – wo möglich – *einem* Büro (gemeinsame Infrastruktur). Im Laufe des Jahres 2007 soll das Konzept in fünf Ländern getestet und im Erfolgsfall auf 20 bis zum Jahr 2009, 40 bis zum Jahr 2010 und bis zum Jahr 2012 auf alle sich eignenden Länder ausgeweitet werden;
2. Einrichtung eines Rates für nachhaltige Entwicklung als Aufsichtsorgan für die einheitlichen Landesprogramme;
3. Ernennung eines Entwicklungskordinators, dem die Verantwortung für die im Rahmen der Entwicklungsaktivitäten erbrachten Leistungen und die damit verbundene Rechenschaftslegung übertragen wird;
4. Einsetzung einer unabhängigen Arbeitsgruppe, mit dem Auftrag, verbleibende Überschneidungen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu beseitigen und UN-Institutionen gegebenenfalls zu konsolidieren.
5. Schaffung eines Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele, der eine mehrjährige Finanzierung für die einheitlichen Landesprogramme und für Organisationen, die gute Ergebnisse erzielen, gewährt.
6. Schaffung eines gemeinsamen Evaluierungssystems der Vereinten Nationen zur Förderung der Transparenz und Rechenschaftslegung bis spätestens 2008, das auf einer gemeinsamen Evaluierungsmethode beruht. Die Harmonisierung soll aber auch in anderen Geschäftsbereichen verschiedener Institutionen weiter vorangetrieben werden;
7. Bei humanitären Katastrophen und Notfällen kommt dem UN-System unbestritten eine führende Rolle zu. Die Gruppe empfiehlt mit Nachdruck, die bereits unternommenen Anstrengungen zur Stärkung der Rolle der UN und der Koordinierung der verschiedenen Akteure untereinander weiterzuführen und zu intensivieren;
8. Im Umweltbereich sollen die internationalen Lenkungsstrukturen gestärkt und kohärenter gestaltet werden, um die Wirksamkeit und Zielgerichtetheit der Umwelttätigkeiten des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern;
9. Für Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und der Ermächtigung der Frauen soll eine einzige, dynamische Institution der Vereinten Nationen geschaffen werden.
10. Koordinierung und Arbeitsteilung mit der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF): Der UN-Generalsekretär, der Präsident der Weltbank und der Exekutivdirektor des IWF sind aufgefordert, die bestehenden Kooperationsvereinbarungen zu überprüfen und die Rollen sowie die Arbeitsteilung zwischen ihren Organisationen im Lichte der sich verändernden Umstände anzupassen;
11. Schaffung eines für das ganze UN-System gültigen Bezugsrahmens unter der Leitung des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte, um die Förderung und den Schutz der Menschenrechte systemweit zu verstärken;
12. Schaffung eines Forums globaler Führer (L-27) mit dem Ziel, die Politik-Koordinierungsrolle des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) in wirtschaftlichen und sozialen Belangen substantiell zu verstärken.

Quelle: Einheit in der Aktion, Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt, UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006.

pflichtung aller Beteiligten auf die Verfolgung gemeinsamer Ziele mit einer entsprechenden Strategie. »Wir unterbreiten zu diesem Zweck ambitionöse, aber – wie uns scheint – erreichbare Ziele.«¹³

Auch wenn die Mitglieder der Gruppe bei der Vorstellung des Berichts die Empfehlungen als durchführbar (>doable<) bezeichneten und gleichzeitig von einem Paket sprachen, dass nicht aufgeschnürt werden dürfe, so werden bei näherer Betrachtung nicht alle Vorschläge gleich schnell zu realisieren sein. Daher dürfte eine pragmatische, schrittweise Umsetzung einer mit beträchtlichen Risiken behafteten langwierigen Aushandlung einer umfassenden Paketlösung vorzuziehen sein. Doch auch ein schrittweises Vorgehen wird hohe Anforderungen an die Mitgliedsländer (Geber- wie Empfängerländer) und an die Leitungsebenen der betroffenen UN-Institutionen stellen.

Bewertung der wichtigsten Empfehlungen

Bei der Lektüre des Berichts fällt rasch auf, dass die Gruppe nicht alle Fragenkomplexe mit derselben Intensität behandelt hat. So begnügt sich die Gruppe auf den Gebieten humanitäre Hilfe, Umwelt und Menschenrechte damit, auf die laufenden zwischenstaatlichen Beratungsprozesse und organisationsübergreifenden Bemühungen hinzuweisen und deren Weiterführung zu unterstützen. Der vorliegende Beitrag geht folglich nicht näher auf diese drei Bereiche ein. Auch nicht weiter kommentiert wird die Schaffung eines einzigen eigenständigen Organs im UN-System für Gleichstellungsfragen. Dieser Vorschlag hat zurzeit gute Chancen, die zur Realisierung notwendige breite Unterstützung zu finden.

Einheitliche Präsenz auf Landesebene

Dieses auf den ersten Blick ambitionös anmutende Konzept kommt letztlich einer konsequenten Weiterentwicklung bisheriger und laufender Reformschritte gleich. Es stellt allerdings hohe Anforderungen an alle Beteiligten, vor allem an das UNDP in seiner Doppelrolle als die Institution, die den residierenden Koordinator stellt, und als eigenständige Institution mit eigenem Programm. So ist zum Beispiel die vorgesehene strikte Trennung zwischen den beiden Funktionen wie auch die künftigen Programmprioritäten des UNDP noch ungenügend klar definiert, was insbesondere bei gewissen Sonderorganisationen auf Zurückhaltung und Skepsis zu stoßen scheint. Die Umsetzung des neuen Konzepts wird aber auch ganz wesentlich von zwei weiteren Faktoren abhängen: Zum einen von einer sehr viel effizienteren interministeriellen Koordinierung, einschließlich einer besseren Transparenz und entsprechenden Rechenschaftspflicht auf Seiten der Empfängerländer (good recipientship) und zum anderen von der Bereitschaft der Geberländer, das Konzept als vorbildliche Geber multilateraler Entwicklungshilfe (good multilateral

development donors)¹⁴ voll und ganz mitzutragen beziehungsweise zu unterstützen.

Bei der Planung der einheitlichen Landesprogramme wird einerseits auf eine möglichst breite Partizipation (auch der UN-Sonderorganisationen) schon von Anfang an zu achten sein; andererseits werden die UN-Landesteams aber auch sicherstellen müssen, dass die besagten Programme relativ zügig erstellt und zur Genehmigung unterbreitet werden.

Eine besondere Herausforderung vor allem für die Geberländer stellt die Komponente des *einen* Haushalts dar. Wie kann sichergestellt werden, dass ein solches einheitliches Landesprogramm über vier Jahre vollumfänglich mit möglichst ungebundenen Mitteln finanziert wird? Was müsste mit ungebundenen Beiträgen, was kann mit projektgebundenen Beiträgen finanziert werden? Sind die Geldgeber bereit, einheitliche Landesprogramme vor Ort mit vornehmlich ungebundenen Beiträgen zu finanzieren und dabei auch Mehrjahresverpflichtungen einzugehen?

Vietnam wird im Zusammenhang mit dem Konzept der einheitlichen Landesprogramme häufig als Musterbeispiel zitiert. Ist Vietnam das wirklich? Sind die Umstände, unter denen das UN-System in diesem Land operiert, nicht doch sehr speziell (stark zentralisierte Regierungsverwaltung mit sehr klaren Vorstellungen, was sie vom UN-System und anderen Partnern erwartet). Inzwischen haben sich allerdings weitere sieben Länder bereit erklärt, sich einer Pilotphase zu unterziehen (Albanien, Kap Verde, Mosambik, Pakistan, Tansania, Ruanda und Uruguay). Mit dieser ersten Liste von Kandidaten werden sich die UN-Mitgliedsländer und die verschiedenen Institutionen schon relativ bald ein erstes Bild über die Umsetzung des Konzepts unter verschiedenen Umständen und Voraussetzungen machen können.

Entwicklungskordinator

Hier geht es um mehr als die Formalisierung einer bereits bestehenden Funktion, nämlich dem Vorsitz der von Kofi Annan geschaffenen UNDG. Die Hochrangige Gruppe ist zu dem Schluss gekommen, dass diese Rolle auch in Zukunft dem UNDP-Administrator anvertraut werden sollte. Es handelt sich zweifellos um eine Schlüsselfunktion im ganzen Reformprozess, die sehr hohe Anforderungen an die Führungsqualitäten des Gruppenleiters stellen wird. Stark gefordert wird aber auch die UNDG (die in »Development Policy and Operations Group« umgetauft werden soll) als Ganzes sein. Und letztlich nicht minder wichtig wird sein, dass der neue Generalsekretär mit Überzeugung und Entschlossenheit die politische Führung des Prozesses übernimmt und den Koordinator tatkräftig unterstützt.

Neue zwischenstaatliche Lenkungsstrukturen

Der ECOSOC ist seit Jahren eines der größeren Sorgenkinder der UN. Mit der Aufsicht über die Um-

setzung der MDGs und neuerdings der Einrichtung eines jährlichen Ministertreffens sowie eines alle zwei Jahre stattfindenden Forums für Entwicklungszusammenarbeit dürfte er eine gewisse Aufwertung erfahren. Der Vorschlag der Gruppe, den ECOSOC zusätzlich mit einem Forum globaler Führer (Global Leaders' Forum – L-27) zu verstärken, ist an sich keine neue Idee. Man hätte jedoch erwarten können, dass sich die Gruppe intensiver mit der praktischen Umsetzung dieses mit Sicherheit äußerst umstrittenen Vorhabens auseinandersetzt. In der vorliegenden Form (halb so viele Mitglieder wie der ECOSOC selbst) dürfte der Vorschlag für die Mehrzahl der G-77 Länder und vermutlich auch einige andere Länder kaum akzeptabel sein.

Die Schaffung eines Rates für nachhaltige Entwicklung (UN Sustainable Development Board), welcher (anfänglich) an die Stelle der derzeit bestehenden gemeinsamen Tagungen der Aufsichtsgremien von UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP treten würde, scheint hingegen von der Gruppe ausführlich diskutiert worden zu sein. Das neue Organ hätte wichtige Funktionen in Bezug auf die Prüfung und Genehmigung der einheitlichen Landesprogramme sowie die Ressourcenallokation des neu zu schaffenden Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele zu erfüllen. Doch auch bei diesem Vorschlag bleiben noch eine ganze Reihe von Fragen ungeklärt, etwa in Bezug auf die Zusammensetzung des Gremiums, seine praktische Arbeitsweise sowie seine Abgrenzung gegenüber den wohl eine Weile noch weiter bestehenden Exekutivgremien der UN-Fonds und -Programme.

Arbeitsgruppe zur Beseitigung von Überschneidungen

Obwohl verschiedene Geberländer im Vorfeld radikale Umstrukturierungen und zum Teil Zusammenlegungen bestehender UN-Institutionen verlangt und auch schriftliche Vorschläge dafür eingereicht hatten, schlugen die Experten schließlich ein wesentlich pragmatischeres Vorgehen vor. Die Begründung lautete dabei, dass detailliertere Vorschläge für eine Straffung und Konsolidierung des Systems eine weitaus tiefer gehende Analyse erfordert hätten, und dazu sei die zur Verfügung stehende Zeit zu kurz gewesen. Die Gruppe schlägt dem Generalsekretär dann aber doch vor, eine unabhängige Arbeitsgruppe einzusetzen, die »die jeweilige Rolle der Fonds, Programme, Sonderorganisationen und Regionaleinrichtungen der Vereinten Nationen, einschließlich des Sekretariats der Vereinten Nationen, klar abgrenzen soll. Sie soll

Der Vorschlag, den ECOSOC mit einem Forum globaler Führer zu verstärken, wird in der vorliegenden Form für die Mehrzahl der G-77-Länder inakzeptabel sein.

¹³ Ebd.

¹⁴ Das heißt unter Einhaltung gewisser Grundsätze vorbildlichen Verhaltens, ähnlich wie dies eine Gruppe von humanitären Gebern (good humanitarian donorship) seit einiger Zeit zu tun versucht.

konkrete Empfehlungen für die Zusammenlegung oder Konsolidierung einander überschneidender Aufgaben abgeben und die Komplementarität der Mandate sicherstellen.«¹⁵

Angesichts der bekannten Komplexität des heutigen Systems und der eng damit verbundenen vielfältigen politischen Interessen, wird sich der neue Generalsekretär das weitere Vorgehen in dieser Angelegenheit gut überlegen müssen, wenn er in angemessener Zeit wirksame Verbesserungen erreichen will. Der Einsatz einer weiteren unabhängigen Arbeitsgruppe ist dabei wohl nur als eine von mehreren möglichen Optionen anzusehen.

Finanzierung

Der Bericht der Gruppe verweist zu Recht auf verschiedene Schwachstellen in der bisherigen Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten. Dass die unsichere Finanzierung und die starke Fragmentierung des Systems auch etwas mit der oben angesprochenen Freiwilligkeit zu tun haben könnte, wird allerdings erstaunlicherweise nicht angesprochen.

Die von der Gruppe vorgeschlagene Therapie, welche unbeirrt am Prinzip der ›Freiwilligkeit‹ der Beiträge festhält, geht offenbar von der Annahme aus, dass der zusätzliche Finanzbedarf für die einheitlichen Landesprogramme hauptsächlich von den Geberländern vor Ort gedeckt würde. Alle übrigen Programmaktivitäten (das heißt unterfinanzierte Landesprogramme sowie regionale und globale Programme) würden soweit wie möglich aus allgemeinen Mitteln der einzelnen Institutionen sowie zusätzlich mit den Mitteln des neu zu schaffenden Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele finanziert. Die Geberländer werden dabei zwar einmal mehr – aber doch eher beiläufig – aufgefordert, den UN-Fonds und -Programmen allgemeine, ungebundene Beiträge zur Verfügung zu stellen, um deren notwendige Autonomie zu gewährleisten und um die Transferkosten möglichst tief zu halten. Unter den gegebenen Umständen wird es allerdings sehr viel Überzeugungskraft brauchen, um die Geberländer dazu zu bringen, den ungebundenen Beiträgen von sich aus wieder deutlich den Vorrang vor den (vermeintlich) attraktiveren zweckgebundenen Finanzierungen zu geben – und darüber hinaus Mehrjahresverpflichtungen einzugehen. Interessanterweise werden die Entwicklungsfonds der internationalen Finanzinstitutionen seit Jahren zum größten Teil über solche allgemeinen, ungebundenen Beiträge finanziert. Bei den UN-Fonds und -Programmen scheint dieser Weg jedoch weiterhin versperrt. Ob dies auf ungewollte mangelhafte Kohärenz oder fehlendem politischen Willen zurückzuführen ist, darüber mag spekuliert werden. Letztere werden jedenfalls nicht darum herumkommen, sich ernsthaft zu überlegen, wie das UN-System mit einer sicheren Basisfinanzierung ausgestattet werden kann, die es vor

einer allzu großen (bilateralen) Einflussnahme einzelner Mitgliedsländer schützt und ihm folglich auch erlaubt, seine Aufgaben effizienter als bisher wahrzunehmen.

In diesem Zusammenhang hätte man von der Gruppe gerne etwas mehr über den vorgeschlagenen Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele erfahren, insbesondere über dessen Ausstattung, Leitung, Verwaltung und Interventionskriterien. Auch bleibt vorläufig unklar, wie »UN-Institutionen, die der Reform verpflichtet sind« dafür aus dem besagten Fonds ›belohnt‹ werden sollen.

Systemübergreifender Evaluierungsmechanismus

Der Ruf nach mehr unabhängigen Evaluierungen von Entwicklungsprogrammen hat seit einiger Zeit Hochkonjunktur. Daher überrascht es nicht, dass die Gruppe sich für das UN-System ein gemeinsames Vorgehen in dieser Frage wünscht und einen gemeinsamen Mechanismus vorschlägt, jedoch ohne diesen näher zu beschreiben. Der Bericht betritt hier kein Neuland (und dies gilt auch für die verschiedenen weiteren Harmonisierungsmaßnahmen), werden diese Themen doch bereits seit längerem, insbesondere im Rahmen der UNDG, angegangen sowie im Rahmen des TCPR-Prozesses von Generalversammlung und ECOSOC aufmerksam begleitet.

Koordinierung mit anderen multilateralen Akteuren

Der Bericht stellt zu Recht fest, dass es zwischen der Weltbank (ursprünglich als Teil des UN-Systems gedacht) und den UN im Laufe der Zeit zu immer mehr Überschneidungen gekommen ist und fordert folgerichtig: »Es gilt daher, ein Gleichgewicht zwischen einem gesunden Wettbewerb und ineffizienten Überschneidungen sowie offenen Lücken zu finden.«¹⁶ Der Generalsekretär müsse sich, so der Bericht, mit den Leitern von Weltbank und IWF zusammensetzen mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen dem UN-System und den Bretton-Woods-Institutionen zu überprüfen und wenn nötig neue Verträge abschließen. Auch wenn es in der Praxis durchaus Beispiele guter Zusammenarbeit zwischen UN-System und den Bretton-Woods-Institutionen gibt, ist es auf den Chefetagen bisher doch meist bei allgemeinen Absichtserklärungen geblieben. Zu bedeutenden Fortschritten auf breiter Front dürfte es jedoch letztlich erst kommen, wenn sich auch die Mitgliedsländer mit wesentlich größerer Kohärenz und Konsequenz in Leitungsorganen der besagten Institutionen dafür einsetzen.

Fazit und nächste Schritte

Obwohl der Bericht nun schon knapp fünf Monate vorliegt, hat noch keine öffentliche Debatte darüber

Dass die unsichere Finanzierung und die starke Fragmentierung des Systems auch etwas mit der ›Freiwilligkeit‹ zu tun haben könnte, wird erstaunlicherweise nicht angesprochen.

Auch wenn es in der Praxis durchaus Beispiele guter Zusammenarbeit zwischen UN-System und den Bretton-Woods-Institutionen gibt, ist es auf den Chefetagen bisher doch meist bei allgemeinen Absichtserklärungen geblieben.

stattgefunden. Die Mitgliedsländer haben ganz offensichtlich dem neuen Generalsekretär, an den der Bericht in erster Linie gerichtet ist, nicht zuvor kommen wollen. Dass Ban Ki-moon etwas Zeit brauchen würde, den Bericht eingehender zu studieren und sich ein eigenes Urteil über die verschiedenen Empfehlungen sowie das weitere Vorgehen zu bilden, lag auf der Hand. Dem Vernehmen nach soll nun im Laufe des Monats April mit einer ersten Stellungnahme von Seiten des Generalsekretärs gerechnet werden können. Sekretariatsintern wurde jedoch bereits kurz nach der Vorstellung des Berichts der UNDP-Administrator und Vorsitzende der UNDG, Kemal Dervis, von Kofi Annan beauftragt, mit der UNDG die Umsetzung der an die UN-Institutionen gerichteten Empfehlungen des Berichts eingehend zu prüfen und deren Umsetzung soweit wie möglich voranzutreiben. Erste Rückmeldungen aus New York wie auch aus Pilotländern des Programms lassen vermuten, dass die künftige Arbeitsteilung zwischen UNDP (in seiner Doppelrolle als koordinierende Instanz und Institution mit eigenem Programm) und den andern UN-Akteuren auf Landesebene sowie die volle Finanzierung der einheitlichen Landesprogramme zu den größten unmittelbaren Herausforderungen des neuen Reformpakets gehören werden.

Was die weitere zwischenstaatliche Behandlung des Berichts betrifft, so scheint die sinnvollste wie auch effizienteste Lösung darin zu bestehen, vor allem die ›operativen‹ Empfehlungen für den Entwicklungsbereich in die gegenwärtig stattfindende dreijährliche Überprüfung der UN-Entwicklungsaktivitäten (TCPR) in diesem Jahr einfließen zu lassen. Während die Vorschläge in Bezug auf humanitäre Hilfe und Umwelt in bereits bestehenden Konsultationsprozessen behandelt werden dürften, werden für die Empfehlungen die zwischenstaatliche Lenkung und die Zusammenlegung von Sekretariatseinheiten betreffend separate Beratungen von Vorteil sein.

Auch wenn der Bericht der Hochrangigen Gruppe – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keine völlig neuen Ideen enthält, kommt ihm doch in verschiedenerlei Hinsicht wegweisende Bedeutung zu. Dazu zählen sicherlich die behutsame (bottom up) Einführung des Konzepts einer einheitlichen Präsenz auf Landesebene, die Verstärkung der UNDG-Struktur und die Schaffung eines Rates für nachhaltige Entwicklung. Der Bericht stellt zudem in manch anderer Beziehung eine wertvolle Ergänzung und Unterstützung laufender Reformanstrengungen (vor allem jener im Rahmen des TCPR-Prozesses) dar. Weniger inspirierend sind hingegen die Empfehlungen der Gruppe was die künftige Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems sowie was die Mittel und Wege zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit IWF und Weltbank und anderen wichtigen multilateralen Akteuren angeht.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus den Feststellungen und Folgerungen der Gruppe dürfte jedoch sein, dass eine wesentlich größere Kohärenz und Effizienz im UN-System nur zu erreichen sein wird, wenn sich alle Schlüsselakteure – vom Generalsekretär über den Entwicklungskoordinator, die Leiter der verschiedenen UN-Institutionen bis hin zu den Mitgliedsländern – entschlossen und konsequent dafür einsetzen. Dies wird unter anderem bedingen, dass sowohl Geber- als auch Empfängerländer sich gegenüber den Institutionen des UN-Systems eines bedeutend kohärenteren Verhaltens (als bisher) befleißigen und insbesondere auch ihre diesbezügliche nationale interministerielle Koordinierung wesentlich verbessern.

Des Weiteren wird es essenziell sein, dass die Geberländer den Pilotprojekten nach dem neuen Konzept mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zum Erfolg verhelfen. Die gleichen Länder werden aber nicht darum herumkommen, über die Finanzierung der einheitlichen Landesprogramme in ihren eigenen bilateralen Schwerpunktländern hinaus zu denken, wenn ihnen wirklich daran liegt, dass das UN-System auch in Zukunft zu den Hauptakteuren in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit weltweit gehört.

Die Fortsetzung des Reformprozesses wird für Ban Ki-moon in den nächsten Monaten und Jahren eine ganz besondere Herausforderung darstellen. Er wird dabei sicher fest damit rechnen, dass die Länder der so genannten Utstein-Gruppe¹⁷, mit ihren guten Kontakten zu zahlreichen anderen Mitgliedsländern (Geber- wie Empfängerländer), in den bevorstehenden Verhandlungen den eingeschlagenen Reformkurs tatkräftig mittragen und auch finanziell glaubwürdig unterstützen.

Sowohl Geber- als auch Empfängerländer müssen sich gegenüber den Institutionen des UN-Systems eines bedeutend kohärenteren Verhaltens befleißigen und ihre diesbezügliche nationale interministerielle Koordinierung wesentlich verbessern.

¹⁵ Bericht ›Einheit in der Aktion‹, a.a.O. (Anm. 4), S. 13.

¹⁶ Bericht ›Einheit in der Aktion‹, a.a.O. (Anm. 4), S. 17.

¹⁷ Gruppe von gleichgesinnten Staaten (Geberländern), zu denen neben den skandinavischen Ländern, den Niederlanden, Kanada unter anderem auch Deutschland gehört.