Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten

Die Weichen für den Wandel sind gestellt

Timo Mahn

Die rund 30 mit Entwicklungszusammenarbeit befassten Organisationen der Vereinten Nationen sind dazu aufgerufen, kohärenter zu arbeiten als in der Vergangenheit. Diesbezügliche Empfehlungen einer hochrangigen Expertengruppe aus dem Jahr 2006 wurden jedoch bisher nur teilweise umgesetzt. Die Grundsatzresolution zu den Entwicklungsaktivitäten (QCPR) vom Dezember 2012 stellt nun die Weichen für mehr Kohärenz.

Rund 23 Milliarden US-Dollar fließen jährlich an die Vereinten Nationen für operative Tätigkeiten im Bereich Entwicklungszusammenarbeit (in der Folge Entwicklungsaktivitäten). Von den drei Haupttätigkeitsfeldern der Weltorganisation entfallen damit rund zwei Drittel des Budgets auf die Entwicklungsaktivitäten.[1] Vor dem Hintergrund der im Dezember 2012 verabschiedeten Grundsatzresolution zu den Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen greift dieser Beitrag die Frage nach der systemweiten Kohärenz in diesem bedeutenden Handlungsfeld auf.

Grundzüge des UN-Entwicklungssystems

Die rund drei Dutzend Organisationen der Vereinten Nationen,[2] die Entwicklungsaktivitäten durchführen, werden häufig als ›UN-Entwicklungssystem‹ bezeichnet. Allerdings ist der Begriff etwas irreführend, da er eine (bisher) nicht existierende Einheit suggeriert. Als Spiegelbild globaler Herausforderungen verfügt das UN-Entwicklungssystem über ein breit gefächertes Spektrum an Fachwissen und Unterstützungsinstrumenten, das in den Entwicklungsländern hohe Akzeptanz genießt. Es umfasst neben humanitären Organisationen mit kurzen Zeithorizonten insbesondere die auf längerfristiges Engagement ausgerichteten Fonds und Programme. Die einzelnen Fonds und Programme sind im juristischen Sinne Nebenorgane der Generalversammlung. Sie weisen zum Teil große Unterschiede bezüglich ihrer Finanzausstattung und programmatischen Ausrichtung auf. Im Gegensatz dazu können die Sonderorganisationen aufgrund ihrer eigenen Gründungsverträge, Haushalte und Organe *de jure* und *de facto* überwiegend autonom von den UN handeln. Ihr vornehmlich beratendes, Normen und Standards setzendes Mandat ergänzt die eher operativen Entwicklungsaktivitäten der Fonds und Programme auf sinnvolle Weise. In der Tat wird das Zusammenspiel von Normsetzung und operativem Geschäft häufig als ein komparativer Vorteil des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen gegenüber anderen Formen der Entwicklungsarbeit angesehen.

In der Praxis birgt das komplexe und heterogene Organisationsgefüge allerdings eine Reihe von Problemen:

1. Aus mangelhafter Abgrenzung ergeben sich Doppelungen und Überschneidungen;
2. Die Koordinierung ist aufwendig; und
3. Die Zusammenarbeit wird durch inkompatible Geschäftspraktiken und Wettbewerb erschwert.

Viele Missstände lassen sich historisch erklären. So wurden die meisten Organisationen seit Mitte des 20. Jahrhunderts als Antwort auf neu auftretende Entwicklungsprobleme und in kurzen Abständen nacheinander von den UN-Mitgliedstaaten geschaffen – weitgehend ohne strategische und systemische Erwägungen.

Einige Zahlen helfen, das Ausmaß der Herausforderung zu verdeutlichen. So unterhalten die Vereinten Nationen über 1000 Länderbüros; darunter 36 Regionalbüros.[3] Im Durchschnitt sind nicht weniger als 15 verschiedene Organisationen der Vereinten Nationen pro Land in der Entwicklungsarbeit tätig, die oft über eigene Büros, Unterstützungsstrukturen und Personal verfügen.[4]

Bericht zur systemweiten Kohärenz von 2006: Wo stehen wir heute?

Das Bemühen, in dieses fragmentierte UN-Entwicklungssystem mehr Kohärenz zu bringen, findet seit Mitte der neunziger Jahre seinen Ausdruck in einem Prozess kontinuierlicher Reformen. Insbesondere Generalsekretär Kofi Annan hat sich während seiner

Timo Mahn, geb. 1981, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. In der Abteilung Bi- und Multilaterale Entwicklungspolitik arbeitet er zur Reform des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen.

1 Der Gesamthaushalt freiwilliger bzw. anteiliger Pflichtbeiträge für die Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen von 36,1 Mrd. US-Dollar gliederte sich im Jahr 2010 wie folgt auf: 63 Prozent für Entwicklungsaktivitäten, 22 Prozent für die Friedenssicherung und 15 Prozent für die Normsetzung, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/67/94 –E/2012/80 v. 13.6.2012, S. 11 und 55.

2 Nach Angaben des UN-Sekretariats führen insgesamt 37 Organisationen Entwicklungsaktivitäten durch. Die vollständige Liste findet sich in: Report of the Secretary-General, a.a.O. (Anm. 1), S. 55.

3 Future of the United Nations Development System, Fact Book on the UN Development System, November 2010, Genf, S. 12.

4 UN Development Group, UN Country Coordination: Jointly Achieving Development Results. Synthesis of 2010 Resident Coordinator Annual Reports, New York 2011.

Amtszeit (1997–2006) durch die Modernisierung von Organisation und Management des Sekretariats hervorgetan[5] (siehe Grafik). Ein wichtiger Grund für den Erfolg der Reformen unter Generalsekretär Annan bestand darin, dass Zeitpunkt und Gelegenheit jeweils zu Beginn einer Amtszeit günstig waren.

Kernanliegen der Bemühungen seit 1997 war das einheitliche Auftreten der UN auf Landesebene. Allerdings zeigte sich schnell, dass eine Reform der Strukturen am UN-Amtssitz ebenso unabdingbar sein würde. Diese Erkenntnis führte im Jahr 2006 zur Einsetzung der Hochrangigen Gruppe für systemweite Kohärenz und deren Bericht ›Delivering as One‹.[6]

In vielen Belangen verkörpert ›UN Women‹, worin die Zukunft des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen liegen könnte.

In einer ersten Einschätzung der Reformvorschläge resümierte François Rohner, dass dem Bericht »wegweisende Bedeutung« zukomme.[7] Thalif Deen verwies allerdings darauf, dass die Sichtweise auf den Bericht bei den in der Gruppe der 77 (G-77) organisierten 130 Entwicklungsländern deutlich kritischer war.[8]

Die Umstände im Jahr 2006 waren im Gegensatz zu früheren Reformen weniger günstig. Durch den Wechsel von Kofi Annan zu Ban Ki-moon an der Spitze des Sekretariats ging zwischen Veröffentlichung und Befassung mit den Ergebnissen durch die Generalversammlung sowie der Positionierung des neuen Generalsekretärs wertvolle Zeit sowie das Momentum für Reformen verloren. Zähe Verhandlungen, die vom Gegensatz zwischen Nord und Süd geprägt waren, führten in den Jahren 2008 und 2009 zu kaum nennenswerten Ergebnissen.[9] Lediglich der Ansatz ›Delivering as One‹ wurde in acht Pilotländern fünf Jahre lang erprobt.

Gründung von ›UN Women‹

Dreieinhalb Jahre nach Vorlage des Berichts der Hochrangigen Gruppe kam es bei den Verhandlungen über systemweite Kohärenz mit der Einigung auf Resolution 64/289 zu einem Durchbruch.[10] Der wichtigste Beschluss war die Gründung der Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen, kurz ›UN Women‹. In vielen Belangen verkörpert die neue Organisation, worin die Zukunft des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen liegen könnte:

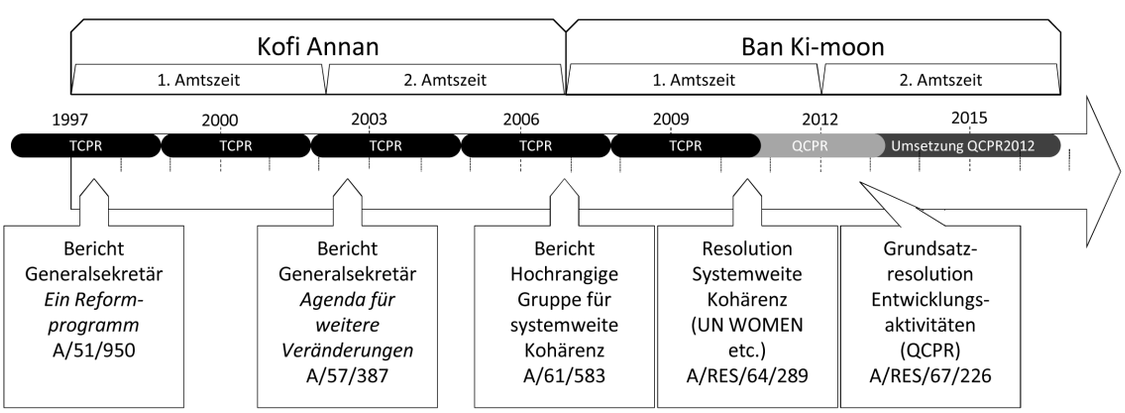
- **Struktur**: ›UN Women‹ ist ein Zusammenschluss aus vier bestehenden Institutionen und wird daher gerne als Vorbild für Zusammenlegungen in anderen Arbeitsfeldern herangezogen.
- **Mandat**: Die Organisation ist mit einem zweigeteilten Mandat ausgestattet, das normative und operative Aufgaben verbindet.
- **Governance**: Der Aufsichtsrat von ›UN Women‹ gibt den Entwicklungs- und Schwellenländern als künftigen ›Stützen‹ der Vereinten Nationen ein größeres Stimmgewicht als in den Fonds und Programmen allgemein üblich.
- **Ansatz**: Die Organisation koordiniert und unterstützt für ihren Mandatsbereich die systemweiten Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen.

Neben der Schaffung von ›UN Women‹ wurden im Rahmen der Resolution die Fortschritte bei der Umsetzung von ›Delivering as One‹ hervorgehoben und mit Blick auf eine mögliche Ausweitung nach erfolgreichem Abschluss der Pilotphase eine umfangreiche Evaluierung beschlossen. Beide Maßnahmen stellen wichtige Etappen auf dem Weg zur systemweiten Kohärenz dar.

Stand der Umsetzung

Insgesamt ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten die Empfehlungen des Berichts nur in Teilen abgearbeitet haben. So wurden bisher von den elf wichtigsten Empfehlungen eine voll, fünf teilweise und fünf überhaupt nicht umgesetzt (siehe Tabelle S. 108). Schließlich wurde die Notwendigkeit eines stärker geeinten UN-Entwicklungssystems als klares Leitbild benannt, und damit nachfolgenden Reformprozessen die Richtung vorgegeben. Dieser Geist spricht nicht zuletzt auch aus der Grundsatzresolution zu den Entwicklungsaktivitäten vom Dezember 2012.

Grafik: Meilensteine auf dem Weg zur systemweiten Kohärenz



Quelle: Darstellung des Autors.

Grundsatzresolution (QCPR)

Die Grundsatzresolutionen zu den Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen (Quadrennial Comprehensive Policy Review – QCPR) führen den im Jahr 2010 abgeschlossenen Prozess zur systemweiten Kohärenz inhaltlich fort. Die Grundsatzresolutionen werden regelmäßig alle vier Jahre (bisher alle drei Jahre)[11] von der Generalversammlung ausgehandelt. Rein rechnerisch behandelte die jüngste Grundsatzresolution vom Dezember 2012[12] über die Dauer ihrer Gültigkeit hinweg die Verwendung von rund 80 Milliarden US-Dollar. Als direktes Ergebnis von Verhandlungen der Mitgliedstaaten genießen die Beschlüsse eine hohe Legitimität.

Die Grundsatzresolutionen sind das einzige Instrument der Mitgliedstaaten, Empfehlungen und Anweisungen direkt an das gesamte UN-Entwicklungssystem zu richten. Die Umsetzung der Beschlüsse ist dabei für die der Generalversammlung unterstellten Fonds und Programme verpflichtend; den Sonderorganisationen kann aufgrund ihres autonomen Status eine Umsetzung lediglich empfohlen werden. Für die Umsetzung der Arbeitsaufträge ist es daher entscheidend, dass die Forderungen in den mittelfristigen Strategieplänen der Fonds und Programme verankert werden. Um dies technisch zu ermöglichen, wurde im Jahr 2007 die Verabschiedung der Resolutionen extra von einem dreijährigen auf einen vierjährigen Rhythmus umgestellt und damit den Laufzeiten der Strategiepläne angepasst.

knüpfen, anstatt ein organisationsübergreifendes oder systemweites Mandat mittels Kernbeiträgen zu finanzieren. Der Anteil zweckgebundener Mittel liegt mittlerweile bei über 70 Prozent, der Anteil an Kernbeiträgen beträgt dementsprechend 30 Prozent; vor 20 Jahren war dieses Verhältnis noch umgekehrt.[14] Viele kleinteilige Projekte zersplittern die Entwicklungsaktivitäten.

Es wurde eine Reihe von Maßnahmen beschlossen, von denen zu hoffen ist, dass sie im Fall ihrer Umsetzung die Abwärtsspirale bei den Kernbeiträgen aufhalten. Hierzu zählt zum einen der Auftrag an die Fonds und Programme, bis 2014 konkrete Vorschläge zu machen, wie eine ›kritische Masse‹ an Kernfinanzierung erhalten werden kann (Abs. 39). Zum anderen werden für die Zukunft kostendeckende Verwaltungsanteile für zweckgebunden finanzierte Projekte gefordert (Abs. 53). Hintergrund ist, dass die Verwaltung von Projekten im Auftrag einzelner Geber häufig durch Kernbeiträge der Allgemeinheit gedeckt und damit indirekt subventioniert wird. Schließlich wurde beschlossen, dass zukünftig sämtliche Projekte in sogenannten integrierten Finanzplänen erfasst werden sollen (Abs. 41 und 42). Damit soll einerseits die Transparenz erhöht, andererseits verlorene Steuerungsmacht der Verwaltungsräte zurückgewonnen werden.

Der Anteil zweckgebundener Mittel liegt mittlerweile bei über 70 Prozent.

Die frühere Leiterin des UN-Koordinierungsbüros für Entwicklungsaktivitäten gab zu bedenken, dass die Disfunktionalitäten des UN-Entwicklungssystems überwiegend auf die Finanzierungsmechanis-

Wichtige Beschlüsse der QCPR 2012

Die Ergebnisse der Grundsatzresolution vom Dezember 2012 (QCPR 2012) wurde vom UN-Sekretariat als »Meilenstein«[13] für die Reform der Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen bezeichnet. Die Resolution enthält insgesamt 187 Arbeitsaufträge an verschiedene Akteure beziehungsweise Akteursgruppen im Entwicklungssystem. Im Folgenden soll auf die fünf wesentlichen Themenbereiche näher eingegangen werden. Insgesamt geht von dieser Grundsatzresolution das Signal aus, dass die Kohärenzbemühungen auf Landesebene wichtige Erfolge zeitigen und deshalb fortgesetzt sowie durch Reformschritte auf Ebene der Amtssitze der Entwicklungsorganisationen flankiert werden sollen.

1. Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten

Die Finanzierung der Entwicklungsaktivitäten der Vereinten Nationen gleicht seit Jahren einer Großbaustelle. Für die Vereinten Nationen erweist es sich zunehmend als problematisch, dass die Geber ihnen lediglich freiwillige und zweckgebundene Beiträge für die Entwicklungsaktivitäten zur Verfügung stellen. Dies bedeutet, dass die Geber ihre Beiträge mehrheitlich an spezifische Vorgaben für die Verwendung

5 Erneuerung der Vereinten Nationen: Ein Reformprogramm. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/51/950 v. 14.7.1997; Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/57/387 v. 9.9.2002.

6 Deutsch: 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.

7 Francois Rohner, Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Nordens. Die Reformvorschläge zu den UN-Entwicklungsaktivitäten sind wegweisend, Vereinte Nationen (VN), 2/2007, S. 45–51.

8 Thalif Deen, Systemweite Kohärenz – aus der Sicht des Südens. Die G-77 lehnt eine Verbindung von Entwicklungshilfe und Menschenrechte ab, VN, 2/2007, S. 52–55.

9 UN-Dok. A/RES/62/277 v. 7.10.2008; UN-Dok. A/RES/63/311 v. 2.10.2009.

10 UN-Dok. A/RES/64/289 v. 21.7.2010.

11 ›Triennial Comprehensive Policy Review – TCPR‹.

12 UN Doc. A/RES/67/226 v. 21.12.2012.

13 Note on 2012 QCPR Outcome, DCPB/OESC/DESA, New York 2013.

14 Timo Mahn, Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Steigende Beiträge, aber weniger Multilateralismus, Analyse und Stellungnahmen 08/2012, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2012, S. 2.

Bericht der Hochrangigen Gruppe für Systemweite Kohärenz		
	Empfehlungen[a]	**Stand der Umsetzung**[b]
1.	Schaffung einer einheitlichen Präsenz der Vereinten Nationen auf Landesebene (›Delivering as One‹) mit einem Leiter, einem Programm, einem Haushalt und soweit möglich einem Büro in geeigneten Ländern bis 2012	**Teilweise** umgesetzt
2.	Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für nachhaltige Entwicklung durch Fusion bestehender Aufsichtsgremien (UNDP, UNFPA, UNICEF, WFP) für die Verabschiedung einheitlicher Landesprogramme	**Nicht** umgesetzt
3.	Ernennung eines Entwicklungskoordinators mit Verantwortung für die Entwicklungsaktivitäten und damit verbundene Rechenschaftslegung	**Nicht** umgesetzt
4.	Einsetzung einer unabhängigen Arbeitsgruppe für die Beseitigung verbliebener Überschneidungen und die Zusammenlegung von Institutionen	**Nicht** umgesetzt
5.	Schaffung eines mehrjährigen Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele über die einheitlichen Landesprogramme	**Teilweise** umgesetzt
6.	Mehrjährige Kernfinanzierung für reformorientierte Organisationen der Vereinten Nationen	**Teilweise** umgesetzt
7.	Schaffung eines gemeinsamen Evaluierungssystems der Vereinten Nationen zur Förderung der Transparenz und Rechenschaftslegung bis 2008	**Nicht** umgesetzt
8.	Stärkung der Rolle der UN und der Koordinierung der verschiedenen Akteure bei humanitären Katastrophen und Notfällen (diverse Vorschläge)	**Teilweise** umgesetzt
9.	Aufwertung und Stärkung des UN-Umweltprogramms (UNEP) und der internationalen Lenkungsstrukturen im Umweltbereich (diverse Vorschläge)	**Teilweise** umgesetzt
10.	Schaffung einer einzigen Institution der Vereinten Nationen für Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und der Ermächtigung der Frauen	**Voll** umgesetzt
11.	Aufforderung an den UN-Generalsekretär, den Weltbank-Präsidenten und den IWF-Exekutivdirektor, ihre bestehenden Kooperationsvereinbarungen zu überprüfen und die Arbeitsteilung zwischen ihren Organisationen den veränderten Umständen anzupassen.	**Nicht** umgesetzt

a Quelle: UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006.
b Eigene Bewertung, vgl. auch: Stephen Browne/Thomas G. Weiss (Eds.): Future of the United Nations Development System. Making Change Happen. Enhancing the UN's Contribution to Development, New York 2013, S. 14.

men zurückzuführen seien.[15] Insgesamt wird mit den genannten Maßnahmen in der QCPR 2012 zwar der große Wurf – nämlich die notwendige Umstellung des Entwicklungssystems auf eine verbindlichere Grundfinanzierung – nicht erreicht. Wohl aber wurden wichtige Weichen hin zu einem systemkompatiblen Finanzierungssystem gestellt.

2. Stärkung der Residierenden Koordinatoren

Eine verbindlichere Grundfinanzierung wurde zwar nicht erreicht, wohl aber wichtige Weichen gestellt.

Wichtige Reformschritte betreffen auch die Residierenden Koordinatoren, die als ranghöchste Bedienstete der Vereinten Nationen in enger Abstimmung mit den Partnerländern für die systemweite Kohärenz auf Landesebene verantwortlich sind. Die Arbeit der Residierenden Koordinatoren wurde bisher dadurch erschwert, dass sich viele Büroleiter vor Ort in erster Linie dem Auftrag ihrer jeweiligen Aufsichtsräte und nicht den Koordinatoren verpflichtet fühlen. Vor diesem Hintergrund wurde in der QCPR 2012 beschlossen, die Residierenden Koordinatoren in ihrer Autorität zu stärken. So wurde ihnen erstmalig das Recht eingeräumt, Änderungen an den Projekten der Organisationen vorschlagen zu können, um sie in Einklang mit dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) zu bringen (Abs. 126). Außerdem wurde das Instrumentarium der Residierenden Koordinatoren deutlich ausgeweitet. Insbesondere soll der Generalsekretär Optionen für die Verabschiedung der UNDAFs als »Gesamtpaket« in den ›Delivering as One‹-Ländern entwickeln (Abs. 143). Bisher müssen die Aufsichtsräte jeder Organisation, die zu einem UNDAF beitragen, ihre spezifischen Programme separat verabschieden, was umständlich ist.

Darüber hinaus war bisher problematisch, dass der oder die Landesdirektor/in des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), der finanzkräftigsten aller Organisationen, das Koordinierungsmandat in Personalunion ausübt. Dies führte in der Vergangenheit regelmäßig zu bösem Blut bei den anderen Organisationen. Ob das Problem durch die auf Empfehlung der Hochrangigen Gruppe eingeführte funktionale Abgrenzung der Koordinierungsrolle dauerhaft verbessert wurde, bleibt bis zu deren vollständiger Umsetzung abzuwarten. Die QCPR 2012 fordert rasche Erfolge (Abs. 130). Dazu gehört auch, dass sich zukünftig das gesamte Entwicklungssystem an der Finanzierung der Residierenden Koordinatoren beteiligen soll (Abs. 128).

3. Die Harmonisierung der Geschäftspraktiken

Unter dem Motto ›Harmonisierung der Geschäftspraktiken‹ sind eine Reihe operativer Aspekte der Entwicklungsaktivitäten zusammengefasst. Hierzu zählen etwa das Liegenschaftsmanagement, die unterstützenden Dienstleistungen und Strukturen wie

Beschaffung, Sicherheit, Logistik, Informationstechnologie sowie Verwaltung von Personal und Finanzen. Obwohl vermeintlich technischer Natur, ist die Harmonisierung der Geschäftspraktiken der verschiedenen Organisationen in Wirklichkeit ein wesentlicher Hebel zur Überwindung der Zersplitterung des UN-Entwicklungssystems mit hohem Einsparungspotenzial. In der QCPR 2012 wurden weitgehende Beschlüsse in diesem Bereich gefasst, insbesondere was den Abbau von Doppelungen und Redundanzen der Verwaltungsstrukturen angeht. Einsparungen sollen erreicht werden durch: die Nutzung der Servicestellen einer Organisation durch das gesamte Entwicklungssystem, die Gründung gemeinsamer Serviceeinrichtungen und das ›Outsourcing‹ unterstützender Dienstleistungen (Abs. 152–156). Darüber hinaus soll bis Ende 2013 auch eine Strategie zur Einrichtung gemeinsamer Landesbüros vorgelegt werden, wo diese von den Partnerländern gewünscht sind (Abs. 161).

Möglicherweise sehr weitreichend ist schließlich die Aufforderung an die Fonds und Programme, für ein einheitliches beziehungsweise kompatibles Verwaltungssystem (Enterprise Resource Planning – ERP) zu sorgen (Abs. 160). Die Umsetzung einer solchen Maßnahme würde einer ›stillen Revolution‹ gleichkommen, da die unterschiedlichen Verwaltungssysteme hohe Barrieren für die systemweite Kohärenz darstellen. Die Einführung eines einheitlichen Verwaltungssystems ist allerdings politisch und technisch schwierig, daher ist der angestrebte Termin 2016 sehr optimistisch. In der Vergangenheit hat sich nicht zuletzt die mangelnde Entscheidungsbefugnis der interorganisatorischen Managementstrukturen häufig als Schwachstelle solcher Vorhaben herausgestellt.[16] Für den Bereich des Generalsekretariats läuft bereits seit einigen Jahren ein entsprechendes Vorhaben unter dem Projekttitel ›Umoja‹ (Suaheli für Einheit).

4. ›Delivering as One‹ als neues Geschäftsmodell

Die Einführung von ›Delivering as One‹ als einem neuartigen Geschäftsmodell für die Zusammenarbeit der Organisationen der Vereinten Nationen auf Landesebene war eine der Hauptempfehlungen der Hochrangigen Gruppe. Das Modell wurde von 2007 bis 2012 in acht Ländern in einer Pilotphase erprobt und mit der QCPR 2012 nun erstmalig in den Status eines offiziellen Geschäftsmodells erhoben (Abs. 132–143). Es beruht auf vier Säulen: gemeinsames Programm, gemeinsamer Haushalt, gemeinsame Leitung und gemeinsames Büro. Hauptziel von ›Delivering as One‹ ist ein kohärentes Auftreten nach außen; zudem sollen Effektivität und Effizienz gesteigert werden. Aufgrund des Beschlusses der QCPR 2012 könnten die Partnerländer nun erstmals eine Zusammenarbeit gemäß neuer Prinzipien von den Vereinten Nationen einfordern (Abs. 141). Die dafür notwendigen Standardprozeduren wurden im März 2013 festgelegt.[17] Die Partnerländer erwarten von ›Delivering as One‹ eine dauerhafte Reduzierung ihres Abstimmungsbedarfs mit den Vereinten Nationen. Ein umfassender Evaluierungsbericht der Pilotphase konnte hierfür auch gewichtige Indizien liefern; für Einsparungen auf Seiten des Entwicklungssystems steht ein Nachweis allerdings aus.

Bis Ende 2013 soll eine Strategie zur Einrichtung gemeinsamer Landesbüros vorliegen.

5. Systemweite Evaluierungen

Die UN-Mitgliedstaaten diskutieren seit Jahren über die Schaffung einer unabhängigen Instanz für systemweite Evaluierungen. Weitgehend einig ist man sich, dass eine zentrale Evaluierungsinstanz einen wichtigen Mechanismus für die Förderung des Systemzusammenhalts darstellen würde. Im Gegensatz zu den bisherigen Evaluierungsarbeiten der Organisationen geht es bei systemweiten Evaluierungen um institutionenübergreifende Fragestellungen. Ein solcher Perspektivwechsel ist unter Kohärenzgesichtspunkten bedeutsam. Denn was aus Sicht einer einzelnen Organisation sinnvoll oder effizient erscheint, muss es bei systemweiter Betrachtung nicht sein.

Die Einrichtung einer systemweiten Evaluierungsinstanz scheiterte bisher stets an der konkreten Ausgestaltung sowie insbesondere an der Frage der institutionellen Anbindung. Einige wenige Institutionen führen bereits heute Evaluierungen durch, wobei lediglich die Gemeinsame Inspektionsgruppe (JIU) über ein systemweites Mandat verfügt, diesem aber mangels Kapazitäten nicht gerecht wird. Zwar konnten die offenen Fragen auch in der QCPR 2012 nicht abschließend geklärt werden, doch sieht die Resolution zumindest einen konkreten Zeitplan bis Mitte 2013 vor (Abs. 181). Auf dessen Grundlage soll ein praktikabler Vorschlag entwickelt werden.

Die Partnerländer erwarten von ›Delivering as One‹ eine dauerhafte Reduzierung ihres Abstimmungsbedarfs mit den Vereinten Nationen.

Bilanz und Ausblick

Mit der QCPR 2012 haben die UN-Mitgliedstaaten ihren Reformwillen deutlich zum Ausdruck gebracht. Für zukünftige Bemühungen um systemweite Kohärenz werden die folgenden Aspekte von grundlegender Bedeutung sein. Insbesondere die Autonomie der Sonderorganisationen stellt sich immer deutlicher als eine wesentliche Strukturschwäche heraus, die Koordinierung, geschweige denn Steuerung kaum zulässt. Die enge Verbindung von normativer und ope-

15 Jonas von Freiesleben, If Dunkin' Donuts Can Do It, Why Can't the UN?, 22.5.2008, www.centerforunreform.org/node/340

16 Joachim Müller, United Nations System Coordination: The Challenge of Working Together, Journal of International Organization Studies, 1. Jg., 1/2010, S. 29–56, hier S. 54.

17 UN Development Group: Standard Operating Procedures for Countries Wishing to Adopt the ›Delivering as One‹ Approach, New York 2013.

Drei Fragen an **Helen Clark**

Wo setzen Sie die Prioritäten für Ihre zweite Amtszeit?

Mein Ziel ist, die Position des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) in mehrfacher Hinsicht zu festigen: als globaler Meinungsführer für den Bereich Entwicklung und als allseits anerkannter Wunschpartner aufgrund seines positiven Einflusses auf Entwicklung – dies alles mit ausreichenden und verlässlichen Ressourcen. In meiner zweiten Amtszeit liegt der Schwerpunkt darauf, zu mehr Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit beizutragen. Zu diesem Zweck unterstützen wir zum einen die Staaten bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele bis Ende 2015 und eine Beschleunigung auf dem Weg dahin, und zum anderen die Ausarbeitung einer neuen globalen Entwicklungsagenda sowie nachhaltiger Entwicklungsziele.

Was wird sich im UNDP als Folge der Rio+20-Konferenz ändern?

Die Rio+20-Konferenz im Juni 2012 hat deutlich gemacht, dass integrierte Ansätze für die Entwicklungszusammenarbeit notwendig sind. Auch immer mehr Länder verlangen nach solchen integrierten Ansätzen. Daher wird das UNDP seine Kapazitäten ausbauen, um zusammen mit anderen Entwicklungspartnern auf diese Forderungen eingehen zu können. Wirtschaftswachstum, nachhaltige Entwicklung und Armutsminderung können und müssen ganzheitlich angegangen werden. ›Capable Governance‹, also eine fähige Regierungsführung, ist der Schlüssel, um diese drei Ziele erfolgreich zusammenzuführen. Ich hoffe, dass das UNDP ein starkes Mandat erhalten wird, um diesen Nexus in seinen neuen Strategieplan aufzunehmen, der im September 2013 im UNDP-Exekutivrat zur Genehmigung ansteht.

Wer oder was ist schuld an der Fragmentierung des UN-Entwicklungssystems? Wie könnte diese Fragmentierung überwunden werden?

Wir arbeiten intensiv daran, die Kohärenz im System zu erhöhen. Zuletzt hat die UN-Generalversammlung im Dezember 2012 die alle vier Jahre anstehende Grundsatzresolution zu den operativen Entwicklungsaktivitäten des UN-Systems (Quadrennial Comprehensive Policy Review – QCPR) verabschiedet. Diese Resolution fordert eine stärkere organisationsübergreifende Koordinierung sowie die Harmonisierung der Verfahren und Geschäftspraktiken. Das UN-Entwicklungssystem arbeitet derzeit an Standardprozeduren, die in den gemeinsamen Entwicklungsrahmen in den 32 Ländern, welche dies bei den UN-Landesteams angefragt haben, angewandt werden sollen. Das wird die Kohärenz von Programmen und Verwaltung sicherstellen und dazu beitragen, die Transaktionskosten zu verringern, die durch unterschiedliche organisatorische Ansätze und Arbeitsweisen entstehen.

Wie die UN-Entwicklungsarbeit finanziert und umgesetzt wird, spielt auch eine wichtige Rolle. Geberländer und Programmländer können dazu beitragen, dass das UN-Entwicklungssystem besser zusammenarbeitet, indem sie gemeinsame Programme und gemeinsame Fonds unterstützen sowie ihre Erwartungen klar zum Ausdruck bringen. Denn es gibt keinen besseren Kohärenz-Mechanismus als eine nationale Regierung, die die Koordinierung und die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit einfordert.

Helen Clark leitet seit April 2009 als Administratorin das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Sie ist zugleich Vorsitzende der 32 Organisationen umfassenden Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen (UNDG). Das 1966 eingerichtete UNDP ist in mehr als 170 Ländern vertreten.

rativer Arbeit stellt allerdings einen komparativen Vorteil der Vereinten Nationen dar, der beibehalten werden muss. Ein wichtiger Schritt wäre daher, wenn die Mitgliedstaaten in sämtlichen Aufsichtsgremien der Sonderorganisationen die Geltung der QCPR 2012 anerkennen und damit dem Beispiel der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) sowie der UNESCO folgen würden.

Neben den strukturellen Bedingungen haben sich die Finanzierungsfragen als entscheidender Faktor für die systemweite Kohärenz herausgestellt. Die Praxis der Geber, einen immer größeren Anteil ihrer Beiträge zweckgebunden zu vergeben, führt systemweite Steuerungsprozesse regelmäßig *ad absurdum*. Ein ehemaliger UNDP-Insider hat dies folgendermaßen auf den Punkt gebracht: »Die Mitgliedstaaten bekommen das System, das sie finanzieren.[18]« Daher wird entscheidend sein, den Wandel hin zu einem Finanzierungsmechanismus einzuleiten, der einer systemweiten Logik entspricht. Die gemeinsamen Haushalte im Rahmen von ›Delivering as One‹ weisen in diese Richtung und sollten deshalb weiterentwickelt werden.

Um den systemimmanenten Herausforderungen gerecht zu werden, befindet sich das UN-Entwicklungssystem derzeit im Umbruch hin zu einer kohärenteren Struktur. Gleichzeitig muss den Mitgliedstaaten bewusst sein, dass ein Strukturwandel von traditionell für sich stehenden Organisationseinheiten hin zu einer systemweiten Funktionslogik große Umwälzungen mit sich bringt, aus denen sich teilweise auch neuer Reformbedarf ergibt. Insbesondere in der Frage der Stimmengewichtung in den Aufsichtsgremien steigt der Reformdruck. In diesem Bereich waren bisher kaum Fortschritte zu verzeichnen. Die EU und die G-77 als Meinungsführer des Nordens beziehungsweise des Südens stehen deshalb in der Pflicht, ihre jeweiligen Vorbehalte zu prüfen und einen Kompromiss zu schließen, der den neuen Kräfteverhältnissen Rechnung trägt.

Der Lackmus-Test für die nachhaltige Wirkung der QCPR 2012 wird deren Umsetzung bis zum Jahr 2016 sein. Die Erfahrung mit früheren Reforminitiativen zeigt, dass die Erfolgsaussichten deutlich höher sind, wenn die Mitgliedstaaten und der Generalsekretär an einem Strang ziehen. In seiner zweiten (und letzten) Amtszeit bestünde für Ban Ki-moon nun die Gelegenheit, sich mit der Umsetzung der systemweiten Kohärenz ein Vermächtnis zu schaffen. Mit der QCPR 2012 wurden dafür die ersten Weichen gestellt. Ob sich der Zug mit Mitgliedstaaten und Generalsekretär an Bord in Bewegung setzt und auch ans Ziel kommt, bleibt abzuwarten.

18 Bruce Jenks, Emerging Issues in Development Operations. A Report Prepared for the UN Department of Economic and Social Affairs, New York 2012.