

Reformdruck durch die 2030-Agenda

Eine internationale Beratergruppe unter Ko-Vorsitz von Klaus Töpfer hat weitreichende Empfehlungen für eine Neupositionierung des UN-Entwicklungssystems vorgelegt. Unterschiedliche Visionen und machtpolitische Interessen der Mitgliedstaaten sorgen jedoch für einen zähen Reformprozess.



Dr. Max-Otto Baumann, geb. 1982, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn mit dem Forschungsschwerpunkt Vereinte Nationen und Entwicklungspolitik.

Die Vereinten Nationen werden meist mit der Friedenssicherung und dem Schutz der Menschenrechte identifiziert. Ihre Tätigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit bildet jedoch einen dritten Pfeiler, der mit Einnahmen von 26,7 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015 sogar der mit Abstand größte ist.¹ Neben bekannten UN-Unterorganisationen wie dem UN-Entwicklungsprogramm (United Nations Development Programme – UNDP) oder dem UN-Kinderhilfswerk (United Nations Children’s Fund – UNICEF) bilden insgesamt 34 Fonds, Programme, Sonderorganisationen und kleinere Einheiten das UN-Entwicklungssystem. Vielen Entwicklungsländern, aber auch den Industrieländern gelten die UN als unverzichtbarer Partner aufgrund ihrer Legitimität, ihrer Expertise und ihrer globalen Präsenz – insbesondere auch in Krisengebieten.

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (2030-Agenda) ist die Entwicklungszusammenarbeit noch weiter aus dem Schatten der Sicherheitspolitik getreten und zu einem wichtigen Feld globaler Gemeinwohlpolitik geworden. Von der Entwicklungszusammenarbeit werden über die Be-

seitigung von Armut und Hunger hinaus auch Beiträge etwa zur Konflikt- und Migrationsursachenbekämpfung, zur Sicherung globaler Gesundheit und zur Bekämpfung des Klimawandels erwartet. Trotz großer Fortschritte in der Reduktion globaler Armut gewinnt die Entwicklungszusammenarbeit an Bedeutung angesichts neuer Zielkoordinaten.

Als die Mitgliedstaaten mit der 2030-Agenda eine neue ›Software‹ für die globale Entwicklungszusammenarbeit verhandelten, beschlossen sie auch, das UN-Entwicklungssystem, die ›Hardware‹, auf den Prüfstand zu stellen. So wurde Ende des Jahres 2014 ein Konsultationsprozess im UN-Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council – ECOSOC) aufgenommen, der sogenannte ›ECOSOC-Dialog‹, in dem rund 50 Mitgliedstaaten für eineinhalb Jahre Reformbedarf und -perspektiven diskutierten. Zur Unterstützung des ›ECOSOC-Dialogs‹ beriefen die UN ein 14-köpfiges Beratergremium – das ›Independent Team of Advisors‹ (ITA) – unter dem Ko-Vorsitz von Klaus Töpfer (Deutschland) und Juan Somavía (Argentinien).²

Die Zwischenbilanz des Reformprozesses fällt bislang gemischt aus. Im ›ECOSOC-Dialog‹ konnten sich die Mitgliedstaaten nicht, wie von dem ITA vorgeschlagen, auf substanzielle Reformen verständigen. Eine nach intensiven Verhandlungen verabschiedete Resolution der Generalversammlung (Quadrennial Comprehensive Policy Review – QCPR)³ Ende des Jahres 2016 bestätigte überwiegend den Status quo. Allerdings geht der Reformprozess weiter, da die QCPR-Resolution den neuen UN-Generalsekretär António Guterres beauftragt, bis Ende des Jahres 2017 vier Reformbe-

¹ UN-Dok. A/72/61–E/2017/4, S. 3.

² Die Webseite des ›ECOSOC-Dialogs‹ ist unter www.un.org/ecosoc/en/content/what-ecosoc-dialogue zu finden.

³ UN Doc. A/RES/71/243 v. 21.12.2016.

richte zu verschiedenen Aspekten des UN-Entwicklungssystems vorzulegen. Die Empfehlungen des Generalsekretärs werden weitere Verhandlungen der Staaten nach sich ziehen, im Jahr 2018 dürften dann wichtige Entscheidungen anstehen.

Notwendigkeit eines ›neuen Multilateralismus‹

Die letzte UN-Reforminitiative fand im Jahr 2006 unter UN-Generalsekretär Kofi Annan statt. Die damals erarbeiteten Empfehlungen wurden jedoch nicht vollständig umgesetzt.⁴ So wurde zwar ›Delivering as One‹ ins Leben gerufen, um die Arbeit der Vereinten Nationen auf der Länderebene zu bündeln, und auch die Zusammenführung von vier ehemals eigenständigen Einheiten in der neuen Organisation UN Women kann als Erfolg betrachtet werden. Ansonsten wurde jedoch wenig an den Strukturen und der Programmatik des UN-Entwicklungssystems geändert.

Die Stoßrichtung von Reformen muss sich aus neuen Herausforderungen durch die 2030-Agenda ableiten. Die neuen ›Ziele für nachhaltige Entwicklung‹ (Sustainable Development Goals – SDGs) sind ambitionierter als die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) es waren. Armut soll beispielsweise nicht halbiert, sondern beseitigt werden; das übergreifende Ziel ist eine globale Transformation zu Nachhaltigkeit. Dafür benötigen die UN ein neues Aufgabenprofil, das über die kleinteilige Projektarbeit hinausgeht. Die Weltorganisation muss nun die Mitgliedstaaten und zunehmend auch nichtstaatliche Akteure zu einer neuen Zusammenarbeit im Dienste des globalen Gemeinwohls mobilisieren. Nichts weniger als ein ›neuer Multilateralismus‹ in der Entwicklungszusammenarbeit ist nun erforderlich.⁵

Daraus ergibt sich Reformbedarf in drei Feldern. Erstens ist das Problem der Fragmentierung und Unsteuerbarkeit des UN-Entwicklungssystems nach wie vor ungelöst. Auf der politischen Ebene teilen sich die Generalversammlung, der ECOSOC und 24 Aufsichtsgremien die Steuerung des Systems. Auf der Verwaltungsebene fehlt es an Führung sowohl durch das Sekretariat als auch innerhalb der Entwicklungsgruppe (UN Development Group – UNDG), in der 32 Einheiten zusammengeschlossen sind. Die Unterorganisationen arbeiten

weitgehend selbstständig mit eigener Finanzierung, was zu frappierenden thematischen Überlappungen führt. Zu Recht stimmte daher der ehemalige deutsche Bundespräsident Horst Köhler in seiner Rede zum 70-jährigen Bestehen der UN ein »Lied der Klage« an, da das System oft »eher gegeneinander als miteinander arbeitet«.⁶

Zweitens bestehen grundlegende Probleme in der finanziellen Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und dem UN-Entwicklungssystem. Fast der gesamte Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wird von freiwilliger Finanzierung getragen, und

Mit der 2030-Agenda und ihren 17 voneinander abhängigen SDGs steigt der Bedarf an gut koordinierter und analytisch fundierter Entwicklungszusammenarbeit.

dabei hat sich der Anteil der zweckgebundenen Beiträge gegenüber den Kernbeiträgen in den letzten zwei Jahrzehnten von rund 50 auf derzeit 71 Prozent erhöht. Dies stellt einen problematischen Paradigmenwechsel der UN-Entwicklungsfinanzierung dar (vgl. Abbildung, S. 107). Zweckgebundene Mittel führen zu einer einseitigen Ausrichtung der UN an Geberinteressen statt an Entwicklungserfordernissen. Sie leisten der systeminternen Konkurrenz und Fragmentierung Vorschub und höhlen multilaterale Kernfunktionen wie Koordination, Analyse, langfristige Orientierung und Neutralität aus – Funktionen, die eigentlich den Mehrwehrt der UN ausmachen sollten.

Drittens müssen die Ziele und Tätigkeiten des UN-Entwicklungssystems auf den Prüfstand. Die UN sind derzeit auf operative, ganz im jeweiligen Landeskontext programmierte Projektarbeit eingestellt, können damit aber nur in den ärmsten und konfliktbetroffenen Ländern noch entscheidende Entwicklungsbeiträge leisten. Mit der 2030-Agenda und ihren 17 voneinander abhängigen SDGs steigt der Bedarf an gut koordinierter und analytisch fundierter Entwicklungszusammenarbeit, auch angesichts der wachsenden Zahl an Gebern. Die transnationalen und globalen Verflechtungen vieler Entwicklungsprobleme erfordern eine neuartige, ebenso transnationale und globale Herangehens-

⁴ Timo Mahn, Kohärenz der UN-Entwicklungsaktivitäten. Die Weichen für den Wandel sind gestellt, in: Vereinte Nationen (VN), 3/2013, S. 97–144.

⁵ Bruce Jenks/Homi Kharas, Toward a New Multilateralism, Brookings Report, April 2016.

⁶ Die Rede von Bundespräsident a. D. Horst Köhler beim Festakt der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen zum 70-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen am 21. Oktober 2015 in Berlin, abgedruckt in VN, 6/2015, S. 277–283 sowie abrufbar unter: www.dgvn.de/fileadmin/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_2015/Heft_6_2015/08_Rede_K%C3%B6hler_VN_6-15_26-11-2015.pdf

weise – beispielsweise im Zusammenhang mit der Ebola-Krise oder unrechtmäßigen Finanzströmen.

Bei allen Reformüberlegungen müssen auch politische Umstände mitgedacht werden. Bislang sind die UN im Entwicklungsbereich klar in Geber und Nehmer getrennt. Die zehn größten Geber kommen für 73 Prozent aller mitgliedstaatlichen Beiträge auf,⁷ sämtliche Entwicklungs- und Schwellenländer für lediglich elf Prozent. Diese Zweiteilung bei den Finanzen ist gleichermaßen Ausdruck wie Ursache einer ausgeprägten politischen Lagerbildung innerhalb der UN mit jeweils unterschiedlichen Vorstellungen zur globalen Lastenteilung. Sie

Das ITA empfahl, die Position der stellvertretenden Generalsekretärin wieder allein mit dem Bereich nachhaltiger Entwicklung zu betrauen.

entspricht immer weniger der Realität globaler wirtschaftlicher Machtverteilung. Dass die UN-Entwicklungsbeiträge der Industrieländer schon seit einer Dekade fast stagnieren – abgesehen von den wachsenden humanitären Beiträgen – könnte ein Indiz sein, dass der Nord-Süd-Gesellschaftsvertrag brüchig wird.

Mehr Integration wagen: Reformvorschläge des ITA

Der ›ECOSOC-Dialog‹ hat zu einer umfassenden analytischen Durchleuchtung des UN-Entwicklungssystems und zur Klärung mitgliedstaatlicher Reformvorstellungen beigetragen. Bei dem Wunsch nach mehr Effizienz, Effektivität, Rechenschaftspflicht und Kohärenz waren sich die Mitgliedstaaten grundsätzlich einig. Darüber hinaus wurde klar, dass anders als bei der letzten Reforminitiative nun dringend auch die Strukturen auf der Leitungsebene angegangen werden müssen, um bei den genannten Reformzielen voranzukommen.

In diesem Sinne enthält der ITA-Abschlussbericht⁸ eine Reihe innovativer Ideen, die insgesamt auf eine bessere Integration des UN-Entwicklungssystems zielen. In dieser Stoßrichtung folgen sie der ersten UN-Reformstudie aus den sechziger Jahren. Darin klagt der Autor Sir Robert Jackson, er hätte

vergeblich nach dem ›Gehirn‹ des schon damals verzweigten Systems gesucht.⁹

Am Anfang muss die Frage stehen: Welche Ziele sollen die UN verfolgen und mit welchen Mitteln? Konnte der letzte Reformbericht aus dem Jahr 2006 das Thema Funktionen noch aussparen, da es ›nur‹ um Effizienz und Kohärenz ging, so setzte das ITA bei einer Reflexion neuer Herausforderungen an. Es bekräftigte das übergreifende Ziel der Armutsbekämpfung, die besonders in den ärmsten und von Krisen betroffenen Ländern weiterhin eine operative Rolle der UN erfordere. Die weiteren Empfehlungen haben transformatives Potenzial: grenzüberschreitende und globale Probleme sollten gezielter bearbeitet; die Rolle der UN als globales Zentrum von Überwachung, Analyse und Prävention gestärkt; in Mitteleinkommensländern die vermittelnde und beratende Funktion der UN ausgebaut; die Frühwarnfunktion, Präventionsarbeit und Konfliktursachenbekämpfung erheblich verbessert und schließlich die Partnerschaft mit internationalen Finanzinstitutionen und anderen Entwicklungsakteuren gesucht werden.

Der Schwerpunkt der ITA-Vorschläge lag dann allerdings doch im institutionellen Bereich, wo das ITA unter dem Prinzip ›Kohäsion in Diversität‹ verschiedene Reformen vorschlug. Sie zielten darauf ab, so etwas wie Jacksons ›Organisations-Gehirn‹ zu schaffen. Auf der zwischenstaatlichen Ebene empfahl das ITA, den ECOSOC durch die Schaffung eines Vollzeit-Präsidentenamts nach dem Vorbild der Generalversammlung aufzuwerten. Die Aufsichtsgremien der UN-Spezialorgane, die eine Quelle der Fragmentierung sind, sollten zu einem übergreifenden Nachhaltigkeitsgremium zusammengefasst werden, welches dann für die operative Steuerung des Systems verantwortlich wäre.

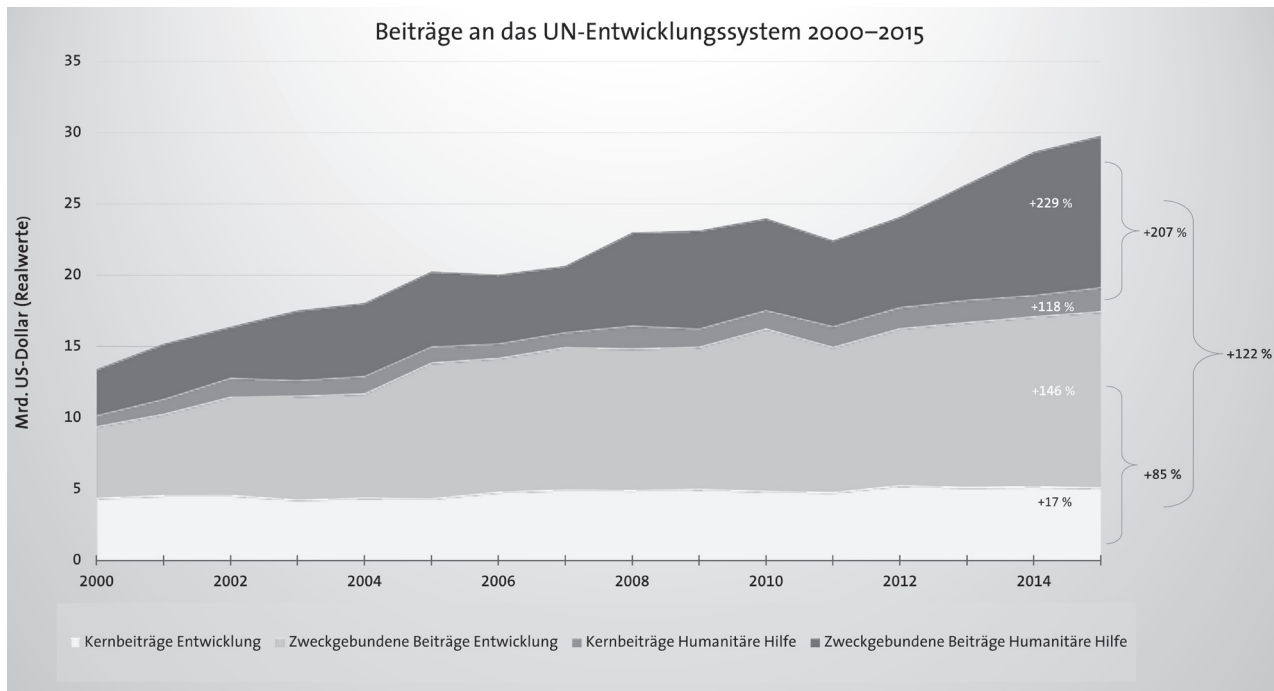
Für die administrative Seite empfahl das ITA, die Position der stellvertretenden Generalsekretärin beziehungsweise des stellvertretenden Generalsekretärs wieder allein mit dem Bereich nachhaltiger Entwicklung zu betrauen. Damit wird eine hochrangige und zentrale Führung des Entwicklungssystems möglich. Dieser Vorschlag ist nicht neu,¹⁰ aber anders als damals, schlug das ITA neuartige Führungsinstrumente vor, um tatsächlich eine effektive Systemsteuerung zu ermöglichen. So sollte ein Strategiedokument erstellt werden, um das Entwicklungssystem regelmäßig überprüfen und auf neue Prioritäten ausrichten zu können. Flankiert werden sollte dieses Strategiedokument von

⁷ UN Doc. A/72/61-E/2017/4 v. 28.12.2016, S. 9.

⁸ Verfügbar auf der ECOSOC-Webseite unter www.un.org/ecosoc/en/content/phase-2

⁹ UN Doc. DP/5 v. 1969, Sir Robert Jackson, A Study of the Capacity of the United Nations Development System.

¹⁰ UN Doc. A/RES/52/12b v. 9.1.1998.



Die Prozentangaben beziehen sich auf das Jahr 2015. Quelle: UN Doc. A/72/61-E/2017/4 v. 28.12.2016, S. 10.

einem Gesamtbudget – bislang weiß man in den UN immer erst im Nachhinein, wie viel Geld wohin floss. Schließlich wurde empfohlen, dass die Fäden des Systems der Länder-Koordinatoren (Resident Coordinators – RC) ebenfalls beim stellvertretenden Generalsekretär zusammenlaufen sollten und nicht mehr im UNDP. Im Ergebnis laufen diese Reformen auf einen Paradigmenechsel hinaus: vom Prinzip der unverbindlichen Selbstkoordination hin zu einer ›Koordination mit Autorität‹.

Eine weitere wichtige Reformempfehlung betrifft die unabhängige Überprüfung der Tätigkeiten aller UN-Unterorganisationen und deren weitreichenden Netze von rund 1400 Länderbüros, um Überlappungen und Ineffizienzen zu beseitigen. Für Kooperationen der UN mit externen Partnern wurde die Schaffung eines zentralen Büros empfohlen, um einerseits deren Potenzial in der Einbringung von Ideen und Ressourcen besser zu nutzen, sie andererseits aber auch unter eine systematische Aufsicht zu stellen. Bislang kommt es immer wieder zu ungebührlicher Einflussnahme und Reputationsproblemen für die UN, besonders, wenn sie mit großen Unternehmen zusammenarbeiten.¹¹

Beim Thema Finanzierung wurden schließlich zentrale Geberkonferenzen mit hochrangiger Teilnahme auf Seiten der Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Damit könnten auf Grundlage des Gesamtbudgets

(neue) Geber mobilisiert und die stellvertretende Generalsekretärin beziehungsweise der stellvertretende Generalsekretär als Leiter des Verfahrens politisch gestärkt werden. Interessant ist auch, dass das ITA durchgängig nicht von ›Hilfsgeldern‹ spricht, sondern von ›Investitionen‹. Man hilft, um Not zu lindern – das bleibt in der humanitären

Im Ergebnis laufen die Reformen auf einen Paradigmenechsel hinaus: vom Prinzip der unverbindlichen Selbstkoordination hin zu einer ›Koordination mit Autorität‹.

Hilfe relevant. Aber wer investiert, möchte nachhaltige Ergebnisse sehen und behandelt sein Gegenüber als Geschäftspartner auf Augenhöhe.

Skeptische Reaktionen

Im ›ECOSOC-Dialog‹ wurden diese Reformempfehlungen zunächst überwiegend skeptisch aufgenommen.¹² Es bot sich dem Beobachter beinahe ein Bild der Schizophrenie. Im grundsätzlichen Re-

¹¹ Barbara Adams/Jens Martens, Fit for whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations, Global Policy Forum, Bonn/New York 2015.

¹² Stellungnahmen einzelner Mitgliedstaaten sind unter www.un.org/ecosoc/en/content/what-ecosoc-dialogue zu finden.

Die Generalversammlung hat den Generalsekretär beauftragt, Reformberichte zu vier Themen vorzulegen:

- Überprüfung der Funktionen und Kapazitäten aller Unterorganisationen (bis Juni 2017),
- Vorschlag für ein systemweites Strategiedokument zur Umsetzung der 2030-Agenda durch das UN-Entwicklungssystem (bis Ende des Jahres 2017),
- Optionen zur Verbesserung der Aufsichts- und Koordinationsstrukturen im UN-Entwicklungssystem (bis Juni 2017),
- Umfassende Vorschläge für weitere Verbesserungen des Systems der Länder-Koordinatoren (bis Ende des Jahres 2017).

formwillen und den abstrakten Zielen waren sich die Diplomatinen und Diplomaten einig. Und doch mochten selbst jene Industrieländer, die bei der letzten Reforminitiative noch massive Umstrukturierungen gefordert hatten, den angesprochenen Empfehlungen der ITA nicht folgen. Die Prämissen, die in den Redebeiträgen aufgestellt wurden –

Fragmentierung und Dezentralität haben ein derartiges Ausmaß angenommen, dass die Unterorganisationen ihre eigene Unabhängigkeit über ein funktionierendes Gesamtsystem stellen.

Konzentration auf die Länderebene, Bewahrung der Vielfalt, Verbesserung der bestehenden Strukturen –, widersprachen einer Systemintegration. Einige Mitgliedstaaten, darunter Südafrika und die USA, warnten explizit vor einer »exzessiven Zentralisierung« des Systems.

Zu dieser Haltung hatte wohl auch das Lobbying vonseiten des Systems beigetragen, jedenfalls bei den kleineren Staaten. Der damalige Generalsekretär Ban Ki-moon schenkte dem Reformprozess keine Aufmerksamkeit, und die Unterorganisationen nutzten dieses Führungsvakuum, um für ihre status-quo-orientierten Reformvorstellungen zu werben. Auf afrikanische Mitgliedstaaten wurde angeblich hinter den Kulissen großer Druck ausgeübt. Ein Reformbericht des Generalsekretärs, der

laut Mandat der Generalversammlung die Ergebnisse des »ECOSOC-Dialogs« hätte zusammenfassen sollen, wurde durch Interventionen aus dem System massiv verwässert.¹³ Dieser innere Widerstand bestätigt die Kritik am UN-Entwicklungssystem. Fragmentierung und Dezentralität haben ein derartiges Ausmaß angenommen, dass die Unterorganisationen ihre eigene Unabhängigkeit über ein funktionierendes Gesamtsystem stellen.

Der Verhandlungsprozess zur QCPR-Resolution¹⁴, der im Herbst 2016 stattgefunden hatte, führte so schnell zu den gewohnten Nord-Süd-Streitpunkten. Inhaltlich und sprachlich deckt sich die neue Resolution weitgehend mit der letzten QCPR-Resolution aus dem Jahr 2012.¹⁵ In allen entscheidenden Punkten bleibt sie unverbindlich. Einen wichtigen Unterschied zur letzten Resolution gibt es dennoch: Wo sich die Staaten über Reformbedarf grundsätzlich einig waren, aber keine inhaltliche Übereinstimmung erzielen konnten, beauftragten sie den Generalsekretär, neue Reformberichte vorzulegen (vgl. Info-Box).¹⁶ Damit geht der Reformprozess mindestens bis zur 73. Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2018 weiter.

Gerangel um Einfluss

Wie erklären sich die beklagte Schizophrenie und das bislang bescheidene Resultat der QCPR-Verhandlungen? Im Wesentlichen liegt dies an Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedstaaten. Reduzierte man etwa aus Effizienzgründen die gewaltige Zahl der UN-Länderbüros, würden einige Arbeitsplätze in Entwicklungsländern wegfallen. Dies hätte den Widerstand seitens der Gruppe der 77 (G77), dem Zusammenschluss der Entwicklungs- und Schwellenländer, zur Folge. Reformierte man die Aufsichtsgremien, könnten die Industrieländer, die dort leicht überrepräsentiert sind, ein oder zwei Sitze an G77-Staaten verlieren. Dies würde zu promptem Widerstand der Industriestaaten führen. In der Sache sind dies fast bedeutungslose Veränderungen, aber niemand möchte als Verlierer dastehen.

Eine Systemintegration, wie von dem ITA vorgeschlagen, rührt indessen auch an grundlegenden Interessen. Beide Seiten, Entwicklungs- und Industrieländer, fürchten, dass eine effektivere Gesamtsteuerung des Systems auch die Mitgliedstaaten erfassen könnte. Die Entwicklungsländer sehen

¹³ Interviews mit Diplomatinen und Diplomaten sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des UN-Sekretariats.

¹⁴ UN Doc. (Anm. 3).

¹⁵ UN Doc. A/RES/67/226 v. 21.12.2012.

¹⁶ Vgl. UN Doc. (Anm. 3).

ihre Freiheit gefährdet, selbst entscheiden zu können, mit welchen Unterorganisationen sie zusammenarbeiten. Damit reduzieren sie das Risiko eines ›Geberkartells‹, das ihnen Lösungen diktiert. Industriestaaten möchten ihrerseits die Möglichkeit bewahren, Unterorganisationen durch Wahlmöglichkeit und Geldkürzungen unter Druck zu setzen. So stellen beide Seiten unter dem Lob der ›Vielfalt‹ und ›Dezentralität‹ ihr Macht- und Souveränitätsinteressen über das geteilte Interesse an einem starken UN-Entwicklungssystem.

Letztlich geht es um die Frage, wer bei den Vereinten Nationen den Ton angibt. Diplomatinen und Diplomaten der G77 klagen, dass die UN fest in der Hand der Industrieländer seien, die durch ihre Finanzierungsmacht das alleinige Sagen hätten. Damit würden die Aufsichtsgremien entwertet, in denen die Entwicklungsländer eine Stimmenmehrheit haben. Deshalb bestehen sie auf einen absoluten Führungsanspruch der UN-Generalversammlung und betrachten relativ autonom agierende Managementstrukturen mit Misstrauen. Wenn es um die Zusammenarbeit mit den UN geht, fordern sie mehr ›Ownership‹, aber weniger im Sinne einer Eigenverantwortung, sondern vielmehr im Sinne einer exklusiven Kontrolle über UN-Tätigkeiten im Land.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich weitere Konfliktfelder in den Reformverhandlungen. Die Industrieländer befürworten eine stärkere Verknüpfung von humanitärer Hilfe, Friedensschaffung und Entwicklung. Die G77 sorgt sich hingegen, dass dann weniger Geld in Entwicklung fließen und diese politisiert werden könnte. Systematische Prävention und Konfliktursachenbekämpfung, einschließlich regelmäßiger Risikoanalysen, lehnen die G77 als Bevormundung ab. Den von Industrieländern geforderten Fokus auf grenzüberschreitende Herausforderungen und den Strategiewechsel von operativer Projektarbeit zu einer stärker normativen Wirkungsweise wertet die G77 als Bedrohung ihrer ›Ownership‹ und als Indiz dafür, dass sich die Industrieländer ihrer Nord-Süd-Solidaritätspflicht entziehen – jedenfalls solange die Industrieländer normative Funktionen mit liberal-demokratischen Werten in Verbindung bringen und Fragen von Wirtschaft, Handel und Steuerkooperation ausklammern.

Ebenfalls umstritten ist die Rolle der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft. In der Vision der Industrieländer sind die Vereinten Nationen eine Plattform für alle entwicklungspolitisch relevanten Akteure, die Ressourcen und Innovationen einbringen können. Die Entwicklungsländer hingegen fürchten, dass damit ihr Einfluss im Entwicklungssystem weiter relativiert wird, zumal ja nichtstaatliche Organisationen (NGOs), Philanthropen und große Unternehmen tatsächlich häu-

fig entweder aus Industrieländern kommen oder, im Fall der NGOs, maßgeblich von dort finanziert werden.

Fazit: Mehr transformatives Denken

Unterschiedliche Visionen, Interessenpolitik und eingeschlossene Reaktionsschemata prägen die UN-Diplomatie schon seit Langem. Beide Seiten fürchten, dass aus einer Neuausrichtung des UN-Entwicklungssystems die jeweils andere Seite als Gewinner hervorgehen könnte. So ist es für die Mitgliedstaaten durchaus rational, Reformen derzeit nur in den engen Grenzen des politischen ›Alltagsgeschäfts‹ zu suchen. Für die Herausforderungen der globalen

Entwicklungsländer klagen, dass die UN fest in der Hand der Industrieländer seien, die durch ihre Finanzierungsmacht das alleinige Sagen hätten.

Nachhaltigkeit ist diese Haltung unpassend. Der Reformdruck wird noch zunehmen, wenn sich das UN-Entwicklungssystem mit seinen institutionell fixierten Interessensgegensätzen weiter von einer globalen Realität entfernt, in welcher der globale Süden wirtschaftlich aufholt und nationale Entwicklung zunehmend von der Lösung grenzüberschreitender, globaler Herausforderungen abhängt.

English Abstract

Max-Otto Baumann

Reform Pressure through the 2030 Agenda pp. 104–109

In New York, United Nations member states are currently engaged in a multi-year process of reforming the UN development system. An international advisory group co-chaired by Klaus Töpfer has presented far-reaching proposals to reposition the UN development system for the implementation of the new 2030 Agenda. For that purpose, the UN needs to go beyond project-work. It needs to embrace new functions and become more integrated in order to effectively support member states and other actors in the global transformation towards sustainability. However, vested interests, diverging visions, and power motives of member states along the north-south divide make for a tortuous reform process that has yet to yield substantial reform decisions.