

Die Entwicklung des UNDP

Anlässlich des 75-jährigen Bestehens der Vereinten Nationen im Jahr 2020 stellen einige die Fähigkeit der UN infrage, sich an die heutigen Gegebenheiten anzupassen. Allerdings zeigt das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), dass Veränderungen und viele, nicht messbare Beiträge zum globalen Regieren möglich sind.



Dr. Alynna J. Lyon, geboren 1969, ist Professorin für Politikwissenschaft an der University of New Hampshire, USA.

Das bevorstehende 75-jährige Bestehen der UN ist ein geeigneter – vielleicht entscheidender – Anlass, auf ihre Erfolge zurückzublicken und vorausschauend zu fragen: Werden die Vereinten Nationen ihrer Charta gerecht? Können sie ihr auch zukünftig gerecht werden?¹ Auf den ersten Blick ist die Frage zu bejahen, denn die UN halfen, »nachfolgende Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren«. Die Wissenschaft konstatiert einen Rückgang von Kriegen und Konflikten.² Der ehemalige Leiter der Unterabteilung Konventionelle Waffen des Büros der Vereinten Nationen für Abrüstungsfragen (United Nations Office for Disarmament Affairs – UNODA) behauptet, dass »es ohne die Vereinten Nationen wahrscheinlich mehr Kriege gegeben hätte, die wahrscheinlich länger gedauert und mehr Opfer gefordert hätten.«³ Dennoch leiden die Vereinten Nationen unter einer Diskrepanz zwischen Erwartungen und Leistungsfähigkeit, denn

es fehlt an Kapazitäten und Unterstützung für die UN.⁴ Dies stellt die Organisation vor große Herausforderungen.⁵ Manche fragen sogar, ob es der Welt ohne die UN nicht besser ginge.⁶ Trotz aller Kritik: Können die Vereinten Nationen als eine Erfindung des 20. Jahrhunderts in einer Welt des 21. Jahrhunderts funktionieren? Verfügen sie über die notwendigen Kapazitäten zur Anpassung und Weiterentwicklung?

Trotz des Vorwurfs, irrelevant, veraltet, unbeholfen und ineffizient zu sein, ist es der Weltorganisation gelungen, weit über das hinauszuwachsen, was auf der Konferenz von San Francisco im Jahr 1945 als ihre Zielsetzung formuliert wurde. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme – UNDP) ist eine solche Organisation, die Entwicklung, Anpassung und viele, nicht messbare Beiträge zum globalen Regieren (global governance) widerspiegelt. Das Programm wurde zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs ins Leben gerufen und hat sich in den letzten sieben Jahrzehnten grundlegend verändert. Es trug entscheidend dazu bei, den Entwicklungsbegriff weiterzuentwickeln, weg von einem Fokus auf Staaten und ihre Volkswirtschaften hin zu einer ganzheitlichen Sichtweise, die der Förderung von Menschen und der Schaffung nachhaltiger Gemeinschaften Vorrang einräumt. Darüber

¹ Stephen Schlesinger, Has the UN Lived up to Its Charter?, in: Ian Shapiro/Joseph Lampert (Eds.), Charter of the United Nations: Together with Scholarly Commentaries and Essential Historical Documents, New Haven 2014, S. 107–120.

² John Mueller, War Has Almost Ceased to Exist: An Assessment, Political Science Quarterly, 124. Jg., 2/2009, S. 297–321.

³ Tom Price, Assessing the United Nations, CQ Global Researcher, 6/2012, S. 129–152, siehe auch library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqrglobal2012032000

⁴ Christopher Hill, The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role, Journal of Common Market Studies, 31. Jg., 3/1993, S. 305–328.

⁵ Ernst B. Hass, When Knowledge Is Power: Three Models of Change in International Organizations, Berkeley 1990, S. 2; Cristián Gimenez Corte, Shake It Up: The Case for Reforming the United Nations (a Real Global Governance Model), Global Challenges Foundation, Stockholm 2018, abrufbar unter globalchallenges.org/new-shape-library/59c0136714145b4f97113403/intro

⁶ Price, Assessing the United Nations, a.a.O. (Anm. 3).

hinaus ist das UNDP eine ›Inkubatororganisation‹, die andere Organisationen unterstützt und Ideen fördert, die für die Arbeit vieler anderer internationaler Organisationen von zentraler Bedeutung sind. Doch das UNDP hat die globale Armut nicht beseitigt. Wie soll folglich eine Organisation bewertet werden, die ihren Auftrag nicht erfüllt hat und dennoch einen entscheidenden Mehrwert generiert?

Die Arbeit der Vereinten Nationen bewerten

Sollte das Hauptaugenmerk auf den Anpassungen der Institution selbst liegen – auf der Anzahl ihrer Bediensteten, der Berichte, auf der Anzahl der Webseiten oder Tweets? Ein gängiger Ansatz für das Bewerten von Organisationen hebt Effizienzsteigerungen, politische Wirkung und Ergebnisse hervor.⁷ Dabei kann man sich auf Form, Funktionen, Finanzierung und Standort konzentrieren oder die Zielerreichung, Problemlösung und Fortschritte für eine optimale Lösung berücksichtigen.⁸ Das Netzwerk zur Leistungsbeurteilung Multilateraler Organisationen (Multilateral Organisation Performance Assessment Network – MOPAN) evaluiert fünf Bewertungsbereiche: strategisches Management, operatives Management, Beziehungsmanagement, Leistungssteuerung und Ergebnisse. Der von Großbritannien veröffentlichte Bericht zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (Multilateral Aid Review) enthält ähnliche Elemente.⁹ Es gibt jedoch Mängel bei diesen Ansätzen. Erstens sind die Vereinten Nationen mit den Herausforderungen hoher Erwartungen konfrontiert: Wir erwarten, dass sie die globale Armut bekämpfen, die Flüchtlingsproblematik lösen und Kriege verhindern. Die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten der UN sind jedoch sehr begrenzt. So hat beispielsweise das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (United Nations Human Settlements Programme –



Achim Steiner, UNDP-Administrator seit dem Jahr 2017, ist der ranghöchste deutsche UN-Bedienstete. Seine Aufgabe ist es, das UNDP vor dem Hintergrund neuer Akteure und weniger finanzieller Mittel zu reformieren.

UN PHOTO: RICK BAJORNAS

UN-Habitat) die Aufgabe, Städte bei der Schaffung angemessener Unterkünfte zu beraten, Projekte für die Abfallbewirtschaftung, Slumbeseitigung und nachhaltige Entwicklung umzusetzen. Dies alles muss jedoch mit einem spärlichen Budget bewältigt werden. Darüber hinaus fehlen bei den Bewertungselementen die vielen Ziele, die die Vereinten Nationen nicht erreicht haben, und oft werden Veränderungen in diesen Bereichen nicht ausreichend dokumentiert.

Organisationen sind dynamisch und interagieren mit ihrer Umgebung – sie wachsen und zerfallen.¹⁰ Es gibt einige wenige Sichtweisen, die dies dokumentieren. Netzwerkanalysen und Wissenschaftler verfolgen einen dynamischen Ansatz.¹¹ Darauf aufbauend legt ein weiterer Ansatz nahe, dass Organisationen als kulturelle Einheiten betrachtet werden sollten, in denen Interessen, Ideen

⁷ Gareth Morgan, *Images De L'Organisation*, Québec 1999.

⁸ Maria Ivanova, *UNEP in Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location*, *Global Environmental Politics*, 10. Jg., 1/2010, S. 30–59, hier: S. 37; Ronald Mitchell, *Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate It?*, in: Oran Young/Leslie King/Heike Schroeder (Eds.), *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers*, Cambridge, MA 2008, S. 79–114.

⁹ UK Government, *Multilateral Aid Review*, 1.10.2013, online abrufbar unter www.gov.uk/government/collections/multilateral-aid-review

¹⁰ Hass, *When Knowledge Is Power*, a.a.O. (Anm. 5), S. 22.

¹¹ Ebd. Bernd Siebenhüner, *Learning in International Organizations in Global Environmental Governance*, *Global Environmental Politics*, 8. Jg., 4/2008, S. 92–116; Michael Barnett/Liv Coleman, *Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations*, *International Studies Quarterly*, 49. Jg., 4/2005, S. 593–619; Thomas G. Weiss/Peter J. Hoffman, *The Fog of Humanitarianism: Collective Action Problems and Learning-Challenged Organizations*, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 1. Jg., 1/2007, S. 47–65; Emilie M. Hafner-Burton/Alexander H. Montgomery, *Power Positions: International Organizations, Social Networks, and Conflict*, *Journal of Conflict Resolution*, 50. Jg., 1/2006, S. 3–27.

UN-Bewertungsansätze und -kriterien

Bewertungskriterien	Beurteilt anhand von
Materielle Ausstattung	Finanzierung, politische Vorgaben, Personal, Ziele, Effizienz, politische Wirkung, Rechenschaftspflicht
Anpassungsfähigkeit	Entwicklung/Wandel
Soziologisch	Einbeziehung anderer Akteure, Hub-/Vernetzungskapazitäten, Partnerschaften
Normativ/Ideell	Festlegung der Agenda und Gestaltung der Debatte, Wertegenerierung
Ausweitung des Mandats	Organisatorische Veränderungen, Ausweitung des Arbeitsumfangs
Agenda	Konsens/Kontroversen
Erwartung	hoch, mittel, niedrig

Quelle: eigene Zusammenstellung.

und Normen geschaffen, diskutiert und kommuniziert werden.¹² Diese Sichtweise verdeutlicht, wie Fachleute unsere Sichtweisen darüber, was die globalen Herausforderungen sind, prägen und beeinflussen. Die Evaluierungsgruppe der Vereinten Nationen (UN Evaluation Group – UNEG) bezieht normative Ergebnisse ein. Diese definiert sie als »Unterstützung bei der Entwicklung von Normen und Standards in Übereinkommen, Erklärungen, Resolutionen, Rechtsrahmen, Abkommen, Leitlinien, Verhaltenskodizes und anderen Instrumenten zur Festlegung von Normen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene.«¹³ Die Berücksichtigung der Anpassungsfähigkeit der Vereinten Nationen, ihrer Rolle als Kooperationszentrum und ihrer Fähigkeit, normative Werte zu formulieren, ist für die Beurteilung ihrer zukünftigen Relevanz von entscheidender Bedeutung.¹⁴ Die seriöse Beurteilung einer Organisation wie UNDP gleicht hingegen einer Jagd auf Chamäleons: »Jeder realistische Ansatz bei der Organisationsanalyse muss von der Annahme ausgehen, dass Organisationen viele Dinge gleichzeitig sein können.«¹⁵

Sollen also die Funktion, die politischen Leistungen und Ergebnisse oder die normative Rolle untersucht werden? Die aufgeführte Tabelle enthält eine

Liste von Ansätzen und Kriterien für die Organisationsbewertung. Darin werden zunächst konkrete Handlungsfelder wie Finanzierung, Mitarbeiter-effizienz, Zielerreichung und Maßnahmen im Rahmen der Rechenschaftspflicht aufgeführt. Auch die Notwendigkeit, die organisatorischen Entwicklungen im Laufe der Zeit zu bewerten, wird berücksichtigt. Eine dritte Kategorie befasst sich mit der Vernetzung und der ›Hub-Funktion‹ von Organisationen sowie deren Einbeziehung anderer Akteure. Das vierte Kriterium umfasst normative Beiträge wie die Festlegung und Gestaltung der Agenda, die Fähigkeit, politische Gespräche zu gestalten und die Schaffung von Normen. Ein letztes Bewertungskriterium, das sich den meisten Kategorien nicht zuordnen lässt, ist die Wahrnehmung und Erwartung. Diese Kriterien bieten einen Rahmen, in dem die organisatorische Entwicklung des UNDP als Test für seine zukünftige Leistungsfähigkeit betrachtet werden soll.

Das UNDP: Netzwerke, Normen und ›Hubs‹

Das UNDP ist eine ideale Organisation, wenn es darum geht, Innovation und Anpassungsfähigkeit zu analysieren, aber auch hinsichtlich der Notwendigkeit, über die materielle Beurteilung von UN-Organisationen und -Programmen hinauszugehen. Bei der Gründung der Vereinten Nationen waren viele der Meinung, dass die Förderung ökonomischer Sicherheit für die Wahrung des Weltfriedens unerlässlich ist. So enthält Artikel 55 der UN-Charta die Verpflichtung, »die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg« zu fördern. Die UN-Generalversammlung rief im Jahr 1949 das erweiterte Programm für Technische Hilfe (Expanded Programme of Technical Assistance – EPTA) ins Leben, um diese Ziele zu erreichen, die Bemühungen von sechs UN-Organisationen zu koordinieren und Staaten bei der Umsetzung von Plänen zur wirtschaftlichen Entwicklung und bei Ausbildungs- und Förderprogrammen zu unterstützen. Ende des Jahres 1958 gründete die Generalversammlung den UN-Sonderfonds (UN Special

¹² Michael Barnett/Martha Finnemore, *The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations*, *International Organization*, 53. Jg., 4/1999, S. 699–732; Margaret E. Keck/Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca 1998.

¹³ UNEG, *Impact Evaluation in UN Agency Evaluation Systems: Guidance on Selection, Planning and Management*, S. 29, online abrufbar unter www.uneval.org/document/download/1880

¹⁴ Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass jede Bewertung von Organisationen diese auch als Instrumente der Macht, Herrschaft und sogar Ausbeutung analysieren kann.

¹⁵ Morgan, *Images De L'Organisation*, a.a.O. (Anm. 7).

Fund) zur Förderung von Finanzierungsmaßnahmen und technischen Hilfsprogrammen für »investitionsvorbereitende« Projekte, um große Entwicklungsprojekte zu akquirieren.¹⁶ Im Jahr 1965 legte die Generalversammlung die beiden Programme zusammen und gründete das UNDP.¹⁷ Dieser Wandel stellt die beiden ersten Innovationen dar: aus einem Fonds wurde eine Organisation, und die EPTA-Idee etablierte »sich schnell als ganz natürliche Grundlage für die gesamte Entwicklungszusammenarbeit«.¹⁸

Zu Beginn seiner Arbeit ermittelte UNDP den Entwicklungsbedarf eines Landes, setzte Prioritäten und erarbeitete Programme. In den jeweiligen Staaten nutzt UNDP ein System Residierender Koordinatorinnen und Koordinatoren (Resident Coordinator System – RCS) und verwaltet rund 4000 Entwicklungsprojekte in 170 verschiedenen Ländern. Zu den Maßnahmen gehört beispielsweise die Entwicklung von Postsystemen und Modellen zur sanitären Versorgung für Gesundheitsministerien. Nach der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) im Jahr 1992 in Rio de Janeiro expandierte das UNDP, um die Bemühungen mehrerer anderer UN-Organisationen im Bereich nachhaltiger Entwicklung zu koordinieren, darunter die der Weltbank-Gruppe und des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme – UNEP). Die Aufgabenstellung wurde in den 1990er Jahren um soziale Entwicklung, Stärkung der Eigenverantwortung der Menschen und humanitäre Hilfe erweitert. Im Jahr 2000 wurden die Zielvorgaben des UNDP durch die Millenniumsentwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) neu definiert und umfassten nun auch Armutsbekämpfung, Entwicklung alternativer Energiesysteme, Verbesserung der lokalen Gesundheitssysteme und Förderung der Geschlechtergleichstellung.

Das UNDP betreibt eigene politische Initiativen und Programme, fungiert aber gleichzeitig auch als zentrales Netzwerk, das die Arbeit des gesamten UN-Systems koordiniert: Es verwaltet 32 UN-Fonds, Programme, Sonderorganisationen und andere Büros. In dieser Funktion als »Dachorganisation« unterstützt das UNDP die Arbeit des Freiwilligenprogramms der Vereinten Nationen

(United Nations Volunteers Programme – UNV), des Fonds für Wissenschaft und Technologie im Dienste der Entwicklung (United Nations Fund for Science and Technology for Development – UNFSTD), des Kapitalentwicklungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Capital Development Fund – UNCDF) sowie der Ernährungs- und

Das UNDP betreibt eigene politische Initiativen und Programme, fungiert aber gleichzeitig auch als zentrales Netzwerk.

Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization – FAO), der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization – ILO) und des Welternährungsprogramms (World Food Programme – WFP). Das UNDP hat einerseits Koordinatorfunktion, andererseits fungiert es auch als Inkubatororganisation, die neue Organisationen wie den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund – UNFPA) und den Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (United Nations Development Fund for Women – UNIFEM) fördert, die sich zu eigenständigen Organisationen entwickelt haben.

Unabhängig von seinem Mandat änderte sich das UNDP selbst, nachdem im Jahr 1969 eine Programmüberprüfung im Rahmen des »Jackson Report« stattgefunden hatte. Darin wurden mehr Koordination und Kohärenz gefordert.¹⁹ Im Oktober 2014 fand erneut eine Umstrukturierung des UNDP statt, bei der das Personal um zehn Prozent reduziert und die Organisationsstruktur reformiert wurde. Vor diesen Reformen arbeiteten 60 Prozent der Bediensteten am Hauptsitz des UNDP in New York und 40 Prozent in Regionalbüros. Nach der Umstrukturierung arbeiten 44 Prozent in New York und 56 Prozent in den Regionalbüros.

Im Hinblick auf konkrete Bewertungen gibt der Aid Transparency Index dem UNDP mit 95,4 Punkten eine sehr gute Platzierung und bewertet es mit dem Prädikat »sehr gut«.²⁰ In einer anderen Quelle wird der Personalbestand mit »sehr

¹⁶ UN-Dok. A/RES/1240 (XIII) v. 14.10.1958.

¹⁷ UN-Dok. A/RES/2029 (XX) v. 22.11.1965.

¹⁸ Stephen Browne, *The United Nations Development Programme and System*, Routledge 2011.

¹⁹ UN Doc. DP/5 v. 30.9.1969.

²⁰ UNDP, *UNDP Again Ranked as One of World's Most Transparent Development Aid Organizations*, 20.6.2019, www.undp.org/content/undp/en/home/news-centre/news/2018/UNDP-again-ranked-as-one-of-worlds-most-transparent-development-aid-organizations.html

gut« und die Ressourcen werden mit »ziemlich gut« bewertet. Die Anpassungsfähigkeit und die Förderung normativer Zielvorgaben wie der Geschlechtergleichstellung werden unterschiedlich bewertet.²¹ Am überzeugendsten sind jedoch die ideellen Beiträge. Das UNDP ist bekannt für die Erstellung jährlicher Berichte über die menschliche Entwicklung (Human Development Reports – HDR).²² Diese Publikation, die im Jahr 1990 erstmals veröffentlicht wurde, hat den dominierenden

Das UNDP hat zwar die Agenda geprägt, sein Einfluss auf die Entwicklungsergebnisse ist jedoch nicht so klar zu erkennen.

Entwicklungsansatz durch die Einbeziehung sozialer, politischer und schließlich auch ökologischer Elemente neu definiert. Dieser wurde später durch das Konzept der menschlichen Sicherheit ergänzt, das auf den Überlegungen des indischen Wirtschaftswissenschaftlers und Philosophen Amartya Sen basiert. Der Index der menschlichen Entwicklung (Human Development Index – HDI) ist eine weitere Innovation, da er den Menschen bei der Armutsbekämpfung in den Mittelpunkt stellt.²³ Mit diesen Initiativen leitete das UNDP eine bemerkenswerte Veränderung der Einstellung der internationalen Gemeinschaft zur Entwicklung ein. Murphy und Browne schreiben: »Das Paradigma der menschlichen Entwicklung war wahrscheinlich der innovativste intellektuelle Beitrag der Vereinten Nationen zur Entwicklung.«²⁴ Dieser Wandel hat auch das Denken über die Entwicklung auf lokaler Ebene beeinflusst, da viele Länder begannen, ihre eigenen Berichte über die menschliche Entwicklung zu verfassen. Dieser Beitrag hat nicht nur die menschliche Entwicklung gefördert, sondern die Staaten auch bei der Bewertung ihrer Stärken,

Kapazitäten und Herausforderungen unterstützt. Tatsächlich wurden diese »Ideen weltweit gefördert und aufgegriffen. Dies wurde durch ein breit angelegtes Programm von Lobbyarbeit und Aufklärung ermöglicht.«²⁵ Das UNDP hat das Problem nicht nur neu definiert, sondern auch einen Lösungsansatz geliefert. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die Entwicklungsziele nicht auf arme Menschen ausgerichtet. Die Politik konzentrierte sich auf die staatliche Entwicklung und war oft auf die Entwicklung der Infrastruktur und die Industrialisierung fixiert. Einige bezeichnen die Priorisierung der Armutsbekämpfung als »Supernorm« oder »Cluster von miteinander verbundenen Normen, die zu einem einheitlichen und kohärenten Rahmen zusammengefasst sind.«²⁶ Tatsächlich wurde der zuvor beschriebene Beitrag des UNDP bei der Verabschiedung der MDGs institutionalisiert und im Jahr 2015 erneut in die Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) aufgenommen.

Das UNDP hat zwar den Diskurs und die Agenda geprägt, sein Einfluss auf die Entwicklungsergebnisse ist jedoch nicht so klar zu erkennen. Wie ein Beobachter beschreibt, erfolgt der Fortschritt »nicht stetig, sondern in Sprüngen« und bleibt ohne ein »integriertes theoretisches Gesamtkonzept«.²⁷ Einige kritisieren das Ziel der Entwicklung selbst als ethnozentrisch und immer noch zu sehr auf ein industrielles Modell ausgerichtet. Darüber hinaus gibt es Kritikerinnen und Kritiker des UNDP, die der Meinung sind, dass finanzielle Hilfe nicht immer zu Entwicklung führt. Armutszyklen werden möglicherweise durch internationale Kredite aufrechterhalten. Andere stellen die Frage, ob die Agenda der menschlichen Sicherheit zur eigentlichen Aufgabe des UNDP gehört. Einige behaupten, dass die Bemühungen des UNDP um mehr Ressourcen die Organisation dazu gebracht haben, mehr Kompromisse einzugehen. So haben beispielsweise die Beiträge der Europäischen Kommission sowie des Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria eine

²¹ Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), MOPAN 2015-16 Assessments. United Nations Development Programme (UNDP). Institutional Assessment Report, S. 15, abrufbar unter www.mopanonline.org/assessments/undp2015-16/Mopan%20UNDP%20report%20final%20interactive.pdf

²² UNDP, Human Development Reports, hdr.undp.org/. Eine Auswahl der deutschen Übersetzungen sind auf der Webseite der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) zu finden: dgvn.de/un-berichte/

²³ UNDP, Human Development Reports, Human Development Index (HDI), hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi

²⁴ Craig N. Murphy/Stephen Browne, UNDP: Reviving a Practical Human Development Organization, Governance and Sustainability Issue Brief Series, 9/2014.

²⁵ Richard Jolly/Louis Emmerij/Thomas G. Weiss, UN Ideas That Changed the World, Bloomington 2009, S. 191.

²⁶ Sakiko Fukuda-Parr/David Hulme, International Norm Dynamics and the »End of Poverty«: Understanding the Millennium Development Goals, Global Governance, 17. Jg., 1/2011, S. 17–36, hier: S. 18.

²⁷ Jolly/Emmerij/Weiss, UN Ideas That Changed the World, a.a.O. (Anm. 25), S. 186.

institutionelle Anpassung hin zu einer verstärkten Länderarbeit erforderlich gemacht. Ein Bericht verdeutlicht: »Das heutige UNDP hat eine variable Struktur: teils UN-Fonds, teils Entwicklungsorganisation, teils Länderkoordinator und teils Durchführungsorganisation.«²⁸

Anpassung, aber zum Aussterben verurteilt?

Vor dem Hintergrund der Eingangsfrage, ob eine Erfindung des 20. Jahrhunderts in einer Welt des 21. Jahrhunderts funktionieren kann, ist im Fall von UNDP klar, dass sich die Organisation weiterentwickelt hat. Diese Anpassungen stimmen optimistisch, dass das UNDP das Potenzial hat, auch in den nächsten 75 Jahren leistungsfähig und relevant zu bleiben. Angesichts vieler organisatorischer Erweiterungen gibt es jedoch Befürchtungen, dass Kapazität, Personal, Budget und Fokus verwässert werden. Eine ständige Herausforderung für viele UN-Fonds ist die Finanzierung. Im UNDP-Haushalt sind die Ausgaben in den letzten zehn Jahren gestiegen – allerdings gibt es in jüngster Zeit einen Rückgang, und wie bei vielen UN-Organisationen wächst die Sorge um die langfristige Existenz.²⁹ UN-Programme und -Fonds sind in ihrer Grundstruktur defizitär, denn sie wurden »eingesetzt, um einem hochtrabenden Zweck zu dienen, und sie kosten nicht so viel.«³⁰ Ein ehrgeiziges Mandat geht oft mit einem Mangel an strategischen Zielen und zu geringen Ressourcen einher. Zwei Beobachter des UNDP äußern Frustration über vage Mandate und Direktiven. Sie kritisieren, »während das UNDP herumfummelt, brennt das System längst«³¹. Zunehmend anspruchsvolle Mandate werden bei gleichzeitig abnehmender Kapazität immer enttäuschend sein. Insgesamt gesehen ist das UNDP trotz seiner Initiativen eine relativ schwache Organisation. Veränderungsfähigkeit und die Fähigkeit, Ergebnisse zu erzielen, sind zweierlei Dinge. Die Vereinten Nationen sind eine weit verzweigte Organisation mit hoher Komplexität. In mancher

Hinsicht wird jede Beurteilung der Parabel »von den Blinden und dem Elefanten« ähneln, da Bewertungen auf organisatorischer Ebene zwangsläufig nicht das Gesamtbild wiedergeben. Denjenigen, die die UN als veraltet kritisieren, sollte man jedoch entgegenhalten, dass die Organisation über die Fähigkeit zur Weiterentwicklung verfügt. Außerdem werden die Vereinten Nationen immer wichtiger, denn viele Herausforderungen machen nicht an Staatsgrenzen halt, und souveräne Staaten stoßen angesichts von Ebola, Cyberkriminalität, grenzüberschreitendem Terrorismus und des Klimawandels an ihre Grenzen. Mit immer knapper werdenden Ressourcen und Verpflichtungen gegenüber dem UN-System wird jedoch die Kapazität von Organisationen wie UNDP, ihre multidimensionale Arbeit fortzusetzen, immer geringer. Vielleicht gelten die Worte des zweiten UN-Generalsekretärs Dag Hammarskjöld auch heute noch: »Wir sollten das Wetter und nicht das Schiff für die Stürme verantwortlich machen.«³²

Aus dem Englischen von Angela Großmann

English Abstract

Dr. Alynna J. Lyon

The Evolution of the UNDP pp. 124–129

Can the UN, a 20th century invention, function in a 21st century world? Does the UN have capacities to adapt and evolve? The United Nations Development Programme (UNDP) is an organization within the UN system that can evolve, adapt many immeasurable contributions that add to global governance. It was central to move the idea of development away from a focus on states and their economies, towards a view that prioritizes people and creating sustainable communities. While questions remain about its impact, it presents a strong example of an organization with the capacity to adapt in a dynamic global environment.

Keywords: Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Entwicklungszusammenarbeit, UN-Reform, Global Governance, United Nations Development Programme (UNDP)

²⁸ Murphy/Browne, UNDP, a.a.O. (Anm. 24), S. 3.

²⁹ Global Policy Organization, www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance/the-financing-of-the-un-programmes-funds-and-specialized-agencies.html

³⁰ Craig N. Murphy, *The United Nations Development Programme: A Better Way?* Cambridge 2006, S. 17.

³¹ Murphy/Browne, UNDP, a.a.O. (Anm. 24), S. 4.

³² Dag Hammarskjöld, *Together in Our Concern, Our Hopes, and Our Determination*, Address by the Secretary-General at a Dinner in His Honor Given by the American Association for the United Nations in Co-Operation with the New York University Institute for Review of United Nations Affairs, 14.9.1953.