



Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen

in Zusammenarbeit mit dem



Von der Koordinierung zur Kohärenz

Fachtagung zur Reform der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit
im Rahmen der Vereinten Nationen

Berlin, 28. November 2006

Reform als Prozess. Zusammenfassung und Ausblick

Von Klaus Hübner

Die Vorstellung, dass Reform kein einmaliges Ereignis, sondern ein Prozess sei, stammt weder von den Organisatoren dieser Veranstaltung noch von mir, sondern von Kofi Annan, als er Mitte 1997 sein Reformprogramm zur Erneuerung der Vereinten Nationen vorstellte. Aber auch sein Vorgänger, Boutros Boutros-Ghali, hatte den Prozesscharakter stets betont. Es ist klar, dass sich internationale Organisationen den veränderten Rahmenbedingungen ständig anpassen müssen. Darüber hinaus benötigen Reformen Zeit. Dies kommt auch im „Bericht der Hochrangigen Gruppe

des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt“ zum Ausdruck, der mehrere Empfehlungen mit zeitlichen Vorgaben enthält. Dieser Bericht nimmt noch einmal das inzwischen zu einem „Dauerbrenner“ gewordene Problem der Kohärenz auf und zählt eine Reihe von Maßnahmen zur Lösung auf.*

In der folgenden Zusammenfassung geht es einerseits darum, die Ergebnisse der auf der Fachtagung gehaltenen Vorträge einschließlich der Diskussionsbeiträge aus dem Plenum in die nun beginnende Debatte um die Umsetzung der von der Hocharangigen Gruppe gemachten Vorschläge einzuordnen. Andererseits verlangt der Ausblick, dass nicht nur die zeitlichen Vorstellungen der Hocharangigen Gruppe zur Umsetzung diskutiert werden, sondern auch die Frage der Umsetzbarkeit aufgegriffen wird, zumal die Kernforderung in der einen oder anderen Form bereits seit Ende der 60er Jahre auf dem Tisch liegt, ohne dass es zu tiefgreifenden Änderungen gekommen ist.

Die Forderungen der Hocharangigen Gruppe

Die Ausgangsposition der Hocharangigen Gruppe ist klar: Die Vereinten Nationen sollen sich im Zentrum eines kohärenten und starken multilateralen Rahmens befinden, um den Herausforderungen von Entwicklung, humanitärer Hilfe und Umwelt in einer sich globalisierenden Welt angemessen begegnen zu können. Die Vereinten Nationen sollen ihre gegenwärtige Fragmentierung überwinden und „to deliver as one“ – als eine Einheit aktiv werden.

Daher lautet die zentrale Forderung: „Wir empfehlen die Schaffung „Einer UNO“ auf Landesebene, mit einem einzigen Leiter, einem einzigen Haushalt und gegebenenfalls einem einzigen Büro“.

Ruth Evelyn Jacoby, Mitglied der Hocharangigen Gruppe und Botschafterin Schwedens in Deutschland, hat noch einmal diese Forderung einer notwendigen Konsolidierung auf Länderebene hervorgehoben. Der Residierende Koordinator soll mit größeren Befugnissen ausgestattet werden, um das „Eine-UNO“-Programm umsetzen zu können. Er/Sie soll auf Grund entsprechender Fähigkeiten in einem wettbewerbs-

* Der am 9. November 2006 dem Generalsekretär der Vereinten Nationen übergebene Bericht "Delivering as One" liegt als UN Doc. A/61/583 vor. Eine deutsche Zusammenfassung der Empfehlungen hat der Deutsche Übersetzungsdienst der UN im Internet veröffentlicht (<http://www.un.org/Depts/german/reform/execsumm.pdf>); eine vollständige Übersetzung des Berichts ist vorgesehen.

orientierten Auswahlprozess, der auch Kandidaten/innen außerhalb der UNDP und des VN-Systems überhaupt berücksichtigt, ausgewählt werden. (Der Beigeordnete Administrator, *Bruce Jenks*, betonte, dass die gegenwärtige Auswahl bereits auf dieser Grundlage erfolgt.)

Die Hochrangige Gruppe unternimmt eine Mehr-Ebenen-Analyse und unterscheidet zwischen drei Ebenen, der Landesebene, der Regionalebene und der Globalebene.

Die Kritik bezieht sich zwar in erster Linie auf die Landesebene und die beobachtete „operative Inkohärenz“. Mehr als ein Drittel aller „UN country teams“ umfassen 10 oder mehr VN-Institutionen. Folge seien exzessive Verwaltungskosten und inkohärente Programm-Interventionen. Aber Kohärenz und Konsolidierung der Aktivitäten des VN-Systems sollen auf allen drei genannten Ebenen sichergestellt werden.

Die Hauptverantwortung der Umsetzung liegt bei jedem Mitgliedstaat. Die Hochrangige Gruppe geht davon aus, dass ein „*significant streamlining of UN agencies*“ notwendig sei, das ohne ein Engagement aller Mitgliedstaaten unmöglich ist.

Das VN-System mit rund 17 Sonderorganisationen (einschließlich der Bretton-Woods-Institutionen), 14 Fonds und Programmen, 5 Forschungs- und Ausbildungsinstitutionen, 17 Abteilungen und Büros im VN-Sekretariat, 5 Regionalkommissionen und „einem Übermaß an regionalen und Länderstrukturen“ führe zur Verdoppelung der Arbeit, verwässere die Zielrichtung – und das mit brachliegenden Einrichtungen, die nie aufgelöst wurden. Damit wird deutlich, dass die Hochrangige Gruppe von der Existenz einiger VN-Einrichtungen ausgeht, die entweder aufgelöst oder mit anderen Einrichtungen zusammengeführt werden sollen; allerdings werden konkrete Vorschläge nur ansatzweise gemacht.

Um diese „Eine-UNO“-Landesprogramme erfolgreich umsetzen zu können, soll ein Aufsichtsorgan, ein Koordinierungsrat, eingerichtet werden, der die bisherigen Aufsichtsgremien von UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP zusammenlegt. Dieser VN-Rat für nachhaltige Entwicklung wird – dazu sollte es keine falschen Hoffnungen geben, egal ob er aus 36 oder 108 oder einem wie immer ausgehandeltem „Mittelwert“ besteht – zu ähnlich komplizierten Wahlverfahren führen, wie es in diesem Jahr bei der Kommission für Friedenskonsolidierung und dem Menschenrechtsrat der Fall war. Darüber hinaus müsste ein neuer Schlüssel für die Regionalgruppen berücksichtigt werden, der zu einem deutlichen Absinken des Anteils der bisherigen Geberländer führen wird. Denn die Forderung der Hochrangigen Gruppe lautet: „Der Rat soll einen

repräsentativen Anteil der Mitgliedstaaten umfassen, basierend auf einer ausgewogenen geografischen Verteilung, und die Beteiligung und Mitsprache der Entwicklungsländer erhöhen“. (Ein Vergleich der Anteile Afrikas, Asiens und Lateinamerikas/Karibik im UNICEF-Exekutivrat mit dem neugegründeten Menschenrechtsrat zeigt eine deutliche Verschiebung von 55,54 auf rund 68 Prozent.)

Obwohl von einer Zusammenlegung (*merger*) die Rede ist, sollen die bisherigen Aufsichtsgremien weiterhin existieren und zusätzlich der VN-Rat für nachhaltige Entwicklung geschaffen werden. Ob es zu einer vereinheitlichten Struktur kommen soll, in welcher der neue Rat die bisherigen Aufsichtsgremien ersetzt, soll bereits nach drei Jahren auf Grund einer Evaluierung geprüft werden. Dieser VN-Rat für nachhaltige Entwicklung soll vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingerichtet werden. Neben den auf der Grundlage einer gleichmäßigen geographischen Verteilung gewählte Mitgliedstaaten sollten Leiter von VN-Institutionen „*with significant operational and normative programmes*“ als Ex-officio-Mitglieder teilnehmen; darüber hinaus soll der Rat unabhängige Experten, Vertreter der Bretton-Woods-Institutionen und von NGOs zur Teilnahme an den Diskussionen einbinden.

Die Hochrangige Gruppe hat für den Rat ein umfassendes Arbeitsprogramm vorgesehen:

- Verabschiedung der länderspezifischen „Eine-UNO“-Programme und Bewilligung der entsprechenden Finanz-Ressourcen aus einem neuen Finanzierungsmechanismus zur Erreichung der Millenniumsziele;
- Aufrechterhaltung eines strategischen System-Zusammenhangs, um Koordinierung und gemeinsame Planung zwischen allen Fonds, Programmen und Sonderorganisationen voranzutreiben sowie Überlappungen und Lücken zu vermeiden;
- Überprüfung der Umsetzung der globalen analytischen und normativen Arbeit der Vereinten Nationen in Bezug auf die „Eine-UNO“-Tätigkeiten auf der Landesebene;
- Aufsicht des Managements des geplanten Finanzierungsmechanismus;
- Überprüfung der Performanz des VN-Systems der Residierenden Koordinatoren;
- Behandlung und Kommentierung der Umsetzung der strategischen Pläne der Fonds, Programme und Sonderorganisationen;

- Vergabe von in regelmäßigen Abständen erfolgenden Überprüfungen der „Eine-UNO“-Länderprogramme;
- Behandlung von Ergebnissen der Evaluierung und Rechnungsprüfung, die von der vom VN-Generalsekretär neu zu gründenden Unabhängigen Evaluierungsgruppe unterbreitet werden.

Das höchste Gremium für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit auf der globalen Ebene ist die Generalversammlung; der ECOSOC arbeitet unter ihrer Autorität (Artikel 60 Charta). Die Hochrangige Gruppe betont, dass das Mandat des ECOSOC weitaus größer sei als bisher in Anspruch genommen. Sie kritisiert, dass dessen Aufsichtsfunktion gegenüber den VN-Sonderfonds und -Programmen oberflächlich war und gegenüber den Sonderorganisationen kaum existierte. Daher fordert sie, dass der ECOSOC seine operativen und koordinierenden Funktionen gegenüber dem gesamten VN-System verbessern müsse. Dabei geht sie davon aus, dass der ECOSOC viele Verbesserungen im Rahmen seines gegenwärtigen Mandats vornehmen kann. Im Rahmen eines *Global Leaders Forum (L-27)*, das innerhalb des ECOSOC die Hälfte seiner 54 Mitglieder im Rotationsverfahren umfasst, sollen die höchstrangigen Vertreter der Mitgliedstaaten mit den Leitern der wichtigsten Wirtschafts- und Finanzinstitutionen Treffen durchführen.

Als Entwicklungskoordinator soll der UNDP-Administrator fungieren, der zugleich Manager des Systems der Residierenden Koordinatoren ist. Dazu soll ein Verhaltenskodex ausgearbeitet werden, um eine strenge Trennung (*institutional firewall*) zwischen seinen gestrafften operativen UNDP-Aktivitäten und der Manager-Funktion des Systems der Residierenden Koordinatoren sicherzustellen.

Der Entwicklungskoordinator soll von einer hochrangigen Koordinierungsgruppe (bestehend aus den Leitern der „wichtigsten Entwicklungsorganisationen“ [„*principal development agencies*“]) sowie einem „Sekretariat von Sachverständigen aus dem gesamten System der Vereinten Nationen“ unterstützt werden.

Außerdem empfiehlt die Hochrangige Gruppe die Einsetzung einer unabhängigen Arbeitsgruppe, um verbleibende Überschneidungen innerhalb des VN-Systems zu beseitigen und „Institutionen der Vereinten Nationen gegebenenfalls zu konsolidieren“. Ihre Aufgabe besteht darin, die jeweilige Rolle der Fonds, Programme, Sonderorganisationen und Regionaleinrichtungen plus des VN-Sekretariats deutlich abzugrenzen. Der Bericht soll bis Ende 2007 erstellt werden und „klare Empfehlungen zur

raschen Umsetzung“ aussprechen. Die Hochrangige Gruppe geht davon aus, dass durch entsprechende Maßnahmen möglicherweise etwa 20 Prozent der Mittel jährlich eingespart werden können. Diese Effizienzgewinne sollten in die „Eine-UNO“-Länderprogramme eingehen.

Der Jackson-Bericht zur Rolle des UNDP von 1969

Die oben genannten Probleme sind allen, die sich mit Organisationsproblemen des VN-Systems befassen, seit langem bekannt. *Thomas Fues* wies noch einmal auf den sog. Jackson-Bericht aus dem Jahre 1969 hin. In seinem Vorwort betonte Sir Jackson: „Wir haben die Krankheit des Patienten diagnostiziert und ein Medikament verschrieben. Es bleibt abzuwarten, ob er die Medizin nehmen wird“. Nach 20 Jahren, in denen die Funktion der Entwicklungszusammenarbeit zur größten Aktivität im gesamten VN-System geworden ist, sollte mit Hilfe des Jackson-Berichts, des Pearson-Berichts und den Vorschlägen zur Zweiten VN-Entwicklungsdekade die Chance zu einer sog. Revitalisierung des VN-Entwicklungssystems wahrgenommen werden.

An erster Stelle nannte Jackson die gewaltige Trägheit dieser ausgebauten Administrationsstruktur, die, wie es scheint, niemand ändern könne. Es waren die Regierungen, welche über die Jahre hinweg diese „Maschine“ geschaffen haben, die sich wahrscheinlich zur komplexesten Organisation in der Welt entwickelt hat. Es wurde bemängelt, dass es auf der Globalebene, der Ebene des VN-Hauptquartiers keinen wirklichen „Kopf an der Spitze“, keine zentrale Koordinierungsinstanz gebe, die eine effektive Kontrolle ausüben könnte. Mit anderen Worten, die „Maschine“ als Ganzes konnte bereits 1969 nicht mehr gemanagt werden: „Ergebnis war, dass sie langsamer und schwerfälliger wurde, wie ein urzeitliches Monster“.

Jacksons Frage lautete nun, was uns daran hindere, die „Maschine“ zu kontrollieren. Ihm war klar, dass eine vollständige Kontrolle außerhalb der Möglichkeiten lag, weil dies eine Konsolidierung aller System-Komponenten – der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen – in Richtung auf eine einzige Organisation erfordern würde. Aber durch die Einführung systematischer Verfahren für ein effektives Management könnte ein sehr großer Teil relativ gut unter Kontrolle gebracht werden. Zu diesem Zweck wäre eine starke, zentrale Koordinierungsinstanz notwendig. Jackson schlug vor, dass ein neu strukturiertes UNDP diese Aufgabe erfüllen könnte, befürchtete aber von Anfang an von vielen Seiten Widerstand, weil die Auswirkungen der

damit verbundenen Änderungen so tiefgreifend seien. Dabei verwies er auf die höherrangigen internationalen Beamten, die Sonderorganisationen sowie die Ressortminister in den Kabinetten der Mitgliedstaaten.

Kofi Annans Reformprogramm

1997, vor knapp zehn Jahren, plädierte Kofi Annan für ein einheitliches Auftreten auf Landesebene; er sagte: „Die größere Geschlossenheit in der Zielverfolgung und die erhöhte Kohärenz der Leistungserbringung, die durch die strategischen Managementinitiativen in der Zentrale bewirkt werden, müssen auch im Feld ihren Niederschlag finden“ (Ziffer 49).

Annan sprach damals von folgenden Maßnahmen:

- die teilnehmenden Fonds und Programme sollen – parallel zu der am Amtssitz eingerichteten VN-Gruppe für Entwicklung, bestehend aus UNDP, UNICEF und UNFPA – auf Länderebene entsprechende Konsultations- und Kooperationsregelungen treffen;
- die von jedem VN-Programm und -Fonds gewährte Hilfe auf Landesebene soll in einen Programmrahmen eingebunden werden;
- alle auf Landesebene operierenden Organisationseinheiten der Vereinten Nationen werden in gemeinsamen Räumlichkeiten „unter einer Flagge“ tätig sein; und in den Staaten, in denen es einen Residierenden Koordinator gibt, werden alle Fonds und Programme Teil eines einzigen VN-Büros, das diesem unterstellt ist.

Die Hochrangige Gruppe geht jetzt einen Schritt weiter als Kofi Annan. Sie verlangt, dass die Sonderorganisationen sich ebenfalls unter- bzw. einordnen – in der Tat ein kühner Vorschlag. Annan hatte bereits vor 10 Jahren das Problem erkannt, als er 1997 den Mitgliedstaaten vorschlug, „die Einrichtung einer Sonderkommission auf Ministerebene zu erwägen, die den Bedarf zu möglichen Änderungen der VN-Charta und der Verträge, aus denen die Sonderorganisationen ihr Mandat ableiten, prüfen soll, damit das VN-System als solches wesentlich besser dazu ausgestattet wird, um der Weltgemeinschaft im 21. Jahrhundert bessere Dienste zu leisten“ (Ziffer 89).

Dieser Ansatz von Annan war seriös, weil er von den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen ausging, wurde aber von den Mitgliedstaaten schlicht ignoriert. Die VN-Charta sieht vor, dass die Vereinten Nationen bei ihrer Tätigkeit auf ein höchst

dezentralisiertes System von Sonderorganisationen mit eigenen Leitungsgremien zurückgreifen. Nach der VN-Charta sind die Einflussmöglichkeiten der Vereinten Nationen auf die Politik und Aktivitäten der Sonderorganisationen auf die Abgabe von Empfehlungen zu ihrer Koordinierung beschränkt (Artikel 64, Absatz 2 Charta).

Darüber hinaus kann auf der administrativen Ebene der Generalsekretär über den Nachfolger des ACC, des Verwaltungsausschusses für Koordinierung, den CEB, den *Chief Executives Board for Coordination*, in dem er den Vorsitz führt, die Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen stärken bzw. die Arbeitsteilung innerhalb des bestehenden VN-Systems verbessern.

Zwischenbilanzierung

Die Vergangenheit hat bewiesen, dass die Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen deutliche Schwachstellen aufwies. Dies gilt nicht nur für die Interaktionen mit den Bretton-Woods-Institutionen (Weltbank, IWF), sondern auch für die äußerst schwache, lediglich auf Empfehlungen beruhende Koordinierungsfunktion des ECO-SOC und der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Auch die in Artikel 17, Absatz 3, der VN-Charta vorgesehene Prüfung der Verwaltungshaushalte der Sonderorganisationen durch die VN-Generalversammlung mit dem Ziel, Empfehlungen an sie zu richten, ist nie realisiert worden, so dass ein „Finanzhebel“ nicht existiert.

Im Gegenteil, nachdem das UNDP spätestens in den 80er Jahren begonnen hatte, die Rolle der Sonderorganisationen als ausführende Organisationen (*executing agencies*) schrittweise abzubauen, und die Mitgliedstaaten für die ordentlichen Haushalte der Sonderorganisationen nominales oder zumindest reales Nullwachstum forderten und durchsetzten, begannen diese, ihre außerordentlichen Haushalte aufzustocken. Der UNESCO ist es zum Beispiel gelungen, für 2004/2005 neben einem ordentlichen Haushalt von 610 Mio. US-Dollar einen außerordentlichen Haushalt von 695 Mio. US-Dollar einzuwerben. Dies bedeutet, dass die Arbeit der UNESCO zu mehr als 50 Prozent durch freiwillige Beitragsleistungen finanziert und damit durch operative Aktivitäten der UNESCO „vor Ort“ bestimmt wird.

Finanzierung als Grundproblem

Die Finanzierung von Entwicklungsvorhaben (Technische Hilfe, Personalhilfe, Projekt-Hilfe, etc.) erfolgte im VN-System von Anfang an auf freiwilliger Basis (von Ausnahmen in geringem Maße abgesehen). Entwicklungsvorhaben sollten nicht über die ordentlichen Haushalte der VN oder ihrer Sonderorganisationen finanziert werden. Eine Begründung, aber nicht die einzige, besteht darin, dass dieser Finanzierung als zeitlich befristete Investitionen angesehen werden, die mit abnehmender Armut bzw. zunehmendem Wohlstand zurückgehen würde. Deutlich wurde dies auch durch die Gründung zahlreicher VN-Spezialorgane (VN-Programme und -Fonds) in den 60er Jahren, die sich von den Sonderorganisationen dadurch unterschieden, dass ihre Aktivitäten ausschließlich durch freiwillige Beitragsleistungen zu finanzieren sind. Die Gründungen erfolgten auf Initiative der Entwicklungsländer durch die VN-Generalversammlung, die eigentlich Sonderorganisationen mit eigener Haushaltsautonomie, eigener Mitgliedschaft und autonomen Entscheidungsgremien bevorzugten. Dieses Anliegen stieß jedoch auf den Widerstand der westlichen (und östlichen) Industrieländer, so dass die Vielzahl von Gründungen von VN-Programmen und -Fonds Ergebnis dieser Auseinandersetzungen war.

Üblicherweise wird zwischen Kern-Fonds (*core funds*) und Sonder-Fonds (*special funds*) bei den Spezialorganen unterschieden und bei den Sonderorganisationen zwischen ordentlichem und außerordentlichem Haushalt. Dabei wird ein zunehmender Anteil als zweckgebundene (*ear-marked*) projekt- oder länderspezifische Beiträge gewährt. Derzeit soll der Anteil bei etwa 60 Prozent liegen. Über Rückzahlungen der *grants*, d.h. Schenkungen, an das VN-System bei entsprechenden Wohlstandssteigerungen ist übrigens bis heute nicht diskutiert worden.

Sehr ausführlich äußert sich die Hochrangige Gruppe zur Finanzierung und macht hierzu drei Empfehlungen:

1. Die Schaffung eines Finanzierungsmechanismus für die Millenniums-Entwicklungsziele, der eine vorhersehbare mehrjährige Finanzierung für die „Eine-UNO“-Länderprogramme „und für Organisationen, die gute Ergebnisse erzielen“, ermöglicht.
2. VN-Organisationen, welche sich zu Reformen verpflichten und diese auch durchführen, sollen eine volle, mehrjährige Basisfinanzierung erhalten; und

3. die Vereinten Nationen sollten bis spätestens 2008 ein gemeinsames Evaluierungssystem einrichten, das auf einer gemeinsamen Evaluierungsmethodologie beruht.

Diese Kombination von ergebnisorientierter Finanzierung, Leistungserbringung und Rechenschaftspflicht wendet sich zuallererst an die Adresse der Geberländer, die für die gegenwärtigen Finanzierungsstrukturen verantwortlich gemacht werden, die stark fragmentiert, unberechenbar und durch zu häufige Zweckbindungen charakterisiert sind. Damit werden Grundsätze des Multilateralismus und der nationalen Eigenverantwortung untergraben. Die Kritik richtet sich daher vor allem an die Geberfinanzierung.

Der neue Finanzierungsmechanismus soll aus mehreren Quellen gespeist werden; gedacht ist an freiwillige Beiträge nicht nur öffentlicher und privater Geber, sondern auch „von Organisationen der Vereinten Nationen“. Der VN-Rat für nachhaltige Entwicklung sollte den Mechanismus steuern, wobei an eine mehrjährige Finanzierung nicht nur für „Eine-UNO“-Länderprogramme gedacht ist, sondern auch „für Organisationen, die gute Ergebnisse erzielen“.

Zum Zwecke einer „strategischen Gesamtkoordinierung der Programmtätigkeit der Vereinten Nationen“ sollen nicht nur die Finanzierungszyklen der VN-Spezialorgane (Fonds und Programme) angeglichen werden, sondern auch die ordentlichen Haushalte der Sonderorganisationen überprüft werden, um eine ausreichende Grundfinanzierung sicherzustellen.

Ohne auf das oben skizzierte Modell näher einzugehen, nannte *Jens Martens* in seinem Beitrag zur Finanzierung sechs Punkte, um aus der permanenten Finanzkrise der Vereinten Nationen herauszukommen. Er forderte eine deutliche Erhöhung des ordentlichen VN-Haushalts bei gleichzeitiger Reform der Beitragstabelle mit einem Höchstsatz von 10 Prozent. Die VN-Entwicklungszusammenarbeit sollte in Zukunft nicht nur durch freiwillige, nicht-zweckgebundene Beitragsleistungen finanziert werden; vielmehr sollten die VN-Programme und -Fonds über Kernhaushalte verfügen, die durch Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Beitragsschlüssel finanziert werden. Schließlich sollte über mehrjährige Wiederauffüllungsrunden, wie z.B. bei der Weltbank-Tochter IDA, Mehrjahreszusagen der Mitgliedstaaten erfolgen, um die Planungssicherheit in der VN-Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Last but not least forderte *Jens Martens* für die Vereinten Nationen eigene Finanzierungs-

quellen durch internationale Steuern, Abgaben oder Solidarbeiträge. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass seine Vorstellungen sich in wichtigen Punkten mit den Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe decken (unter anderem Mehrjährigkeit, Aufhebung der Zweckbindung, generelle Erhöhung der Mittel für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit). Die Tatsache, dass er sich zum Finanzierungsmodell nicht äußerte, mag daran liegen, dass der in der präsentierten Form dargestellte Mechanismus noch viele ungelöste Fragen zu den Entscheidungsträgern und -regeln aufwirft.

Bretton-Woods-Institutionen

Im Mittelpunkt der Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe stand ohne Zweifel die VN-Entwicklungszusammenarbeit, wobei die Bretton-Woods-Institutionen, obwohl im Organisationsdiagramm als Sonderorganisationen, d.h. als Teil des VN-Systems aufgeführt und auch mitgezählt, anschließend jedoch als „andere multilaterale Organisationen“ bezeichnet werden. Weltbank und IWF sowie die Vereinten Nationen werden aufgefordert, enger zusammenzuarbeiten, um unnötige Überschneidungen und Doppelarbeit zu vermeiden. Ziel sollte es sein, „ein Gleichgewicht zwischen einem gesunden Wettbewerb und ineffizienten Überschneidungen und offenen Lücken zu finden“. Daher sollten ihre Beziehungsabkommen „*as a matter of urgency*“ überprüft und den neuen Erfordernissen angepasst werden.

Im einzelnen fordert die Hochrangige Gruppe, dass die Teilnahme der Bretton-Woods-Institutionen an den Frühjahrs-Tagungen des ECOSOC und dem zweijährlichen *High-Level Dialogue* der VN-Generalversammlung mehr Substanz aufweist, stärker auf Gebiete gemeinsamer Interessen und auf konkrete Maßnahmen fokussiert ist. Auch auf der Länderebene sollte die Zusammenarbeit verstärkt werden. Schließlich bedürfe es der Klärung der Rahmenbedingungen für eine Zusammenarbeit in Staaten in der Konfliktnachfolgezeit. Um die Zusammenarbeit innerhalb der internationalen Entwicklungsstruktur zu überprüfen, um Konsistenz und Koordinierung von Politik-Maßnahmen sicherzustellen, sollten jährlich Treffen unter dem Vorsitz des VN-Generalsekretärs mit den Leitern der Weltbank und des IMF, dem VN-Entwicklungskoordinator und den „*relevant heads of agencies, funds and programmes*“ (unter anderem WHO, ILO, UNESCO) stattfinden.

Weitere Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe

Weniger intensiv hat sich die Hochrangige Gruppe mit den folgenden Komplexen Humanitäre Hilfe, Umwelt, Frauen, Menschenrechte beschäftigt:

1. Bei der humanitären Hilfe komme den Vereinten Nationen eine einzigartige führende Rolle zu, die weiter gestärkt werden müsse. Die Partnerschaft zwischen Vereinten Nationen, Regierungen und NGOs müsse intensiviert werden. Der neue *Central Emergency Response Fund* habe bereits schnellere, effektivere Reaktionen ermöglicht, aber die gegenwärtige Finanzierung liege mit 262 Mio. US-Dollar noch deutlich unter dem Drei-Jahres-Zielwert von 500 Mio. US-Dollar an zusätzlichen Mitteln, die nach einer Evaluierung innerhalb der kommenden fünf Jahre eingeworben werden sollen. Schließlich fordert die Hochrangige Gruppe nicht nur eine deutliche Beschreibung der Mandate, sondern auch eine verbesserte Zusammenarbeit aller „*humanitarian agencies*“ für die Binnenflüchtlinge (*internally displaced persons*). Dies gelte insbesondere für den Hohen Flüchtlingskommissar (UNHCR). Um die Risiken bei Katastrophen zu verringern, müssen nationale Entwicklungsstrategien entwickelt werden, wobei das UNDP auf der Landesebene eine Führungsrolle übernehmen soll. Die Hochrangige Gruppe plädiert für ein gemeinsames Führungsprogramm, an dem u.a. UNDP, UNEP, WMO und Welternährungsprogramm zu beteiligen sind.
2. Im Umweltbereich lautete der Kompromiss: Aufwertung des VN-Umweltprogramms (UNEP) und dessen Ausstattung als eine für Umweltpolitik zuständige Säule. Die Hochrangige Gruppe kritisiert, dass sich über 20 VN-Institutionen auf unterschiedliche Art und Weise mit Fragen der Wasser- und Energieknappheit befassen, ohne dass größere Auswirkungen feststellbar sind. Sie muss feststellen, dass sich praktisch jede VN-Institution mit Umweltfragen befasst, dass sie alle um knappe Finanzressourcen konkurrieren.
3. Bei der Ermächtigung der Frauen sollen drei Institutionen (*Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women, Division for the Advancement of Women, UNIFEM*) zu einem Büro zusammengefügt werden. Über INSTRAW und den Frauenrechtsausschuss wurde kein Wort verloren. Zu einer Empfehlung, für diesen Komplex eine bessere Finanzmittel-Ausstattung vorzusehen, konnte sich die Hochrangige Gruppe nicht durchringen.

4. Schließlich wurde auf die vorhandenen Rechtsinstrumente hingewiesen, die der Verwirklichung der Menschenrechte dienen. Die Hochrangige Gruppe schlägt vor, dass das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte die Führungsrolle übernehmen und mit sowie durch den Residierenden Koordinator auf der VN-Länderebene die Menschenrechte fördern soll. Dabei geht es um die Stärkung der Kapazitäten von Regierungen, zuständigen Institutionen, Zivilgesellschaft und Individuen. Mit anderen Worten, sämtliche VN-Institutionen müssen sich untereinander an der Entwicklung von Politik-Maßnahmen, Direktiven und Leitlinien beteiligen, damit die Menschenrechtsproblematik in alle Aspekte der VN-Arbeit integriert wird.

Zeitpläne

Wie bereits erwähnt, benötigt der vorgeschlagene Reform-Prozess Zeit. Im folgenden sollen daher nochmals kurz die entsprechenden Vorschläge genannt werden, soweit sie zeitliche Vorstellungen enthalten:

- 1) Fünf „Eine-UNO“-Länderprogramme sollten bis 2007, 20 weitere bis 2009, 40 weitere bis 2010 realisiert werden und eine vollständige Erfassung bis 2012 erfolgen.
- 2) Der Generalsekretär sollte eine unabhängige Task Force berufen, um – ausgehend von den zahlreichen vorhandenen Überlappungen von Funktionen, gescheiterten Koordinierungsversuchen und politischen Inkonsistenzen innerhalb des VN-Systems – eine klare Rollenbestimmung von VN-Fonds, -Programmen und Sonderorganisationen sowie regionalen Einrichtungen und dem VN-Sekretariat vorzunehmen; erwartet werden bis Ende 2007 konkrete Empfehlungen für Zusammenlegungen oder die Konsolidierung von Funktionen, um eine Komplementarität von Mandaten sicherzustellen.
- 3) Als Manager des Systems der Residierenden Koordinatoren sollte das UNDP sich bis 2008 von sektororientierter Kapazitätsarbeit, „für die andere VN-Institutionen Kompetenzen aufweisen“, zurückziehen.
- 4) Bis Ende 2007 sollte vom UNDP ein Verhaltenskodex verabschiedet und bis Ende 2008 eine Trennung der beiden UNDP-Funktionen und eine entsprechende Neustrukturierung erfolgt sein.

- 5) Die Mitgliedstaaten sollten über Mandat und Zusammensetzung des VN-Rates für nachhaltige Entwicklung bis September 2007 entschieden haben; der Rat sollte im Juni 2008 zu seiner ersten Tagung zusammenkommen.
- 6) Drei neue Gremien zur Unterstützung des Rates (*UN Development Policy and Operations Group, Development Finance and Performance Unit, Independent Evaluation Unit*) sollten bis Juni 2007 eingerichtet werden.
- 7) Bis 2010 sollte eine unabhängige Bewertung der Effektivität des Rates in Auftrag gegeben werden.
- 8) Bis 2008 sollten Maßstäbe (*benchmarks*) festgesetzt werden, um eine Konsistenz in der Politik der Geberländer gegenüber dem VN-Entwicklungssystem sicherzustellen.
- 9) Bis Ende 2010 sollten die Geschäftstätigkeiten des VN-Systems durch internationale Buchhaltungsstandards harmonisiert werden.
- 10) Verbesserungen im ergebnisorientierten Management, in der ergebnisorientierten Haushaltsführung, Evaluierung sowie andere Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Rechenschaftslegung sollten bis 2008 erfolgt sein.
- 11) Ebenfalls bis 2008 sollte ein das VN-System übergreifender Evaluierungsmechanismus auf der Grundlage einer gemeinsamen Methodologie eingerichtet sein, wobei die erweiterte Rolle des Amtes für interne Aufsichtsdienste (*OIOS*) zu berücksichtigen ist.
- 12) Eine mit Autorität versehene und unabhängige externe Evaluierung zur Reform der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (*ICSC*) sollte bis 2007 durchgeführt werden.
- 13) Bis 2010 sollte die interne Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter grundlegend reformiert werden.

Ohne zeitliche Vorgaben werden folgende Empfehlungen ausgesprochen:

- Der im Jahre 2000 eingerichtete Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des VN-Systems (*CEB*) sollte seine Funktionen überprüfen, um seine Performanz und Rechenschaftspflicht für eine gesamtsystematische Kohärenz zu verbessern.
- Die regionalen Wirtschaftskommissionen ebenso wie die regionalen Vertretungen der VN-Fonds, -Programme und -Sonderorganisationen sollten auf Konsis-

tenz und Kohärenz der VN-Arbeit auf der regionalen Ebene überprüft werden; die Zusammensetzung der Regionen sollte für alle VN-Einrichtungen einheitlich bestimmt werden.

- Um die Sicherheit in der Nahrungsmittelversorgung zu erhöhen, sollten das Welternährungsprogramm (WFP), die FAO und der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD) ihre einzelnen Ansätze überprüfen und die Koordinierung untereinander verbessern.
- Im Hinblick auf eine Stärkung des UNEP sollte der VN-Generalsekretär eine unabhängige Bewertung der gegenwärtigen *“international environmental governance within the UN system“* durchführen lassen.

Zusammenfassung

Diese Auflistung im vorherigen Abschnitt von konkreten Vorschlägen mit und ohne zeitliche Vorgaben ist sicher unvollständig; sie macht aber deutlich, dass der Reformprozess von vielen Seiten angegangen werden soll. Dabei fordert die Hochrangige Gruppe, dass die Empfehlungen nicht als „ein Menu von Optionen“, sondern als ein Ganzes angesehen werden müssen – eine Forderung, die angesichts des doch recht gemischten „Warenkorbes“ von Empfehlungen nur sehr schwer zu verstehen ist.

Die Hochrangige Gruppe, die sich in der Mehrzahl aus aktiven, hochrangigen Politikern zusammensetzt und daher einen hohen Grad an Amtsautorität aufweist, hat innerhalb einer sehr kurzen Zeit von knapp neun Monaten einen Bericht mit zahlreichen Vorschlägen vorgelegt, der eine heftige Kritik an der Präsenz von vielen VN-Einrichtungen „vor Ort“ übt, obwohl es die Einrichtung eines Residierenden Koordinators in vielen Ländern bereits gibt, dessen Arbeit es zu evaluieren gilt, bevor neue Reformen in Angriff genommen werden. Auch wird nicht hinterfragt, wie viele Geberstaaten auf der bildenden Ebene und wie viele NGOs in den einzelnen Entwicklungsländern tätig sind. Auch wird auf die Heterogenität der Entwicklungsländer nicht näher eingegangen. Allein 33 Staaten haben weniger als eine Millionen Einwohner, darunter neun Entwicklungsländer mit unter 100.000 Einwohnern. Hier stellt sich die Frage nach „Eine-UNO“-Ländervertretungen ganz anders als bei Schwellenländern wie Vietnam oder Südafrika, wo Privatinvestitionen auf jeden Fall eine bedeutendere

Rolle im Entwicklungsprozess spielen als die vorgeschlagenen „Eine-UNO“-Büros ohne die Bretton-Woods-Institutionen.

Es handelt sich nicht um einen Experten-Bericht, der auf der Grundlage eines konsistenten Bezugnehmens (wie zum Beispiel im Fall des oben zitierten Jackson-Berichts) Empfehlungen ableitet und sich auf eine Organisation (UNDP) und deren Wirken im gesamten VN-System konzentriert. Es handelt sich viel mehr um einen hochgradig politischen Bericht, der auf Grund zahlreicher Konsultationen Kompromisse vorschlägt, wenn es um konkrete Maßnahmen geht. Vieles soll zunächst evaluiert werden, wobei impliziert davon ausgegangen wird, dass es gegenwärtig falsch läuft. Informelle Positionspapiere von Gruppen der Geberländer waren sicher Gegenstand der internen Diskussionen, konnten aber mit ihren sehr konkreten Vorschlägen zur Straffung des Institutionengefüges im VN-System keinen Konsens erzielen. Sie erklären die Art und den Umfang der Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe, wonach andere Gremien die in Angriff genommene Arbeit fortsetzen sollen.

Ausgehend von dem „Eine-UNO“-Konzept wäre die Hochrangige Gruppe besser beraten gewesen, sich auf wenige, aber schwerwiegende Fragestellungen auf den drei Ebenen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu konzentrieren, nämlich

- Arbeitsteilung und notwendige Neuregelung der Beziehungsabkommen zwischen den Vereinten Nationen (einschließlich ihrer Spezialorgane) und den Sonderorganisationen;
- Arbeitsteilung und notwendige Neuregelung der Beziehungsabkommen zwischen den Vereinten Nationen und den Bretton-Woods-Institutionen; und
- Bestimmung der künftigen Rolle(n) des UNDP.

Prof. Dr. Klaus Hübner,

geb. 1939, war bis Anfang 2002 Hochschullehrer für Volkswirtschaftslehre am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin. Zu seinen ehrenamtlichen Tätigkeiten zählen die Mitgliedschaften im Bundesvorstand der DGVN von 1964 bis 1995 und im Exekutivausschuss des Weltverbands der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA) von 1975 bis 1987. Vizepräsident der WFUNA war er von 1989 bis 1993, seit 1993 ist er einer ihrer Ehrenpräsidenten. Von 1988 bis 2005 war er Mitglied des VN-politischen Beirats des Auswärtigen Amts, von 1998 bis 2002 Präsident der Deutschen UNESCO-Kommission. 'Senior Research Fellow' des Global Policy Forum New York seit 2006.

Veröffentlicht am 21. Dezember 2006