

Baumann, Max-Otto; Weinlich, Silke

Research Report

Wichtige Fortschritte, ungelöste Probleme: Bewertung der neuesten UNDS-Reformresolution

Analysen und Stellungnahmen, No. 10/2018

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Baumann, Max-Otto; Weinlich, Silke (2018) : Wichtige Fortschritte, ungelöste Probleme: Bewertung der neuesten UNDS-Reformresolution, Analysen und Stellungnahmen, No. 10/2018, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <https://doi.org/10.23661/as10.2018>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200051>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Wichtige Fortschritte, ungelöste Probleme: Bewertung der neuesten UNDS-Reformresolution

Zusammenfassung

Kann das Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (UNDS) für die Mitgliedsländer zu einem starken, gut organisierten Partner für die Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung werden? Das UNDS ist mit einem Anteil von 33 Prozent der multilateralen Entwicklungsgelder (2015: 18,4 Mrd. USD) die größte multilaterale Entwicklungsinstitution. Sie bietet ein Forum für Dialog und multilaterale Entscheidungsfindung, betreibt Forschung, agiert als Anwalt für Benachteiligte und leistet technische und humanitäre Hilfe. Zahlreiche Regierungen, auch in Industriestaaten, zählen auf die Unterstützung der VN. Mehr als jede andere Entwicklungsinstitution muss das UNDS daher an neue Anforderungen angepasst werden, um diese Erwartungen weiterhin zu erfüllen.

Im Mai 2018 stellten die Mitgliedsstaaten mit der Verabschiedung einer Resolution die Weichen für eine Reform des UNDS. Die Resolution umfasst fünf potenziell transformative Entscheidungen, die das UNDS dem Ziel „fit for purpose“ (so das offizielle Motto des Reformprozesses) einen Schritt näher bringen: (1) Die globalen Strukturen des UNDS sollen gestärkt werden, um das System strategischer auszurichten und verantwortlicher zu machen. (2) Länderkoordinatoren sollen effektiver und objektiver arbeiten. (3) Ihre Finanzierung soll durch eine einprozentige Abgabe auf zweckgebundene Beiträge gestärkt werden. (4) Gemeinsame Geschäftspraktiken sollen vorangebracht werden, was Effizienzgewinne von 380 Mio. USD pro Jahr ermöglichen könnte. (5) Das umfassende Netz von VN-Länderbüros soll im Hinblick auf Effizienz und Wirksamkeit gestrafft werden.

Vor dem Hintergrund einer globalen Welle von nationalistischem Denken und neuem Misstrauen gegenüber multilateralen Organisationen stellt die Verabschiedung des Resolutionsentwurfs bereits einen großen Erfolg dar.

Allerdings wurden viele u. a. seitens des Generalsekretärs gemachte Reformvorschläge nicht übernommen. Die wichtigsten Neuheiten der Agenda 2030 – Universalität und die Erfordernisse einer stärkeren Politikkohärenz – wurden nicht hinreichend in institutionelle Veränderungen übersetzt. Es bleibt noch einiges zu tun, wenn das UNDS zum universell agierenden Arm der VN werden soll, der allen Ländern dieser Welt in der Umsetzung der 17 Nachhaltigkeitsziele (SDGs) zur Seite steht.

Dennoch ist die Resolution ein guter Ausgangspunkt. Die Mitgliedsstaaten müssen nun dazu beitragen, sie zum Erfolg zu führen. Die naheliegendste und wirksamste Möglichkeit ist hierbei, sich in den jeweiligen Aufsichtsgremien für die Implementierung der Reformbeschlüsse einzusetzen. Die Leitungen aller VN-Organisationen sollten aufgefordert werden, die Reformen schlüssig umzusetzen und nötige Anpassungen in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen vorzunehmen. Im Gegenzug sollten die Mitgliedsstaaten innerhalb ihrer eigenen Regierungen für Kohärenz sorgen und mit einer Stimme sprechen – für die Durchsetzung der Reformen und für eine beschleunigte Umsetzung der Agenda 2030.

Entscheidend wird zudem eine zuverlässigere Finanzierung des UNDS insgesamt und besonders der Koordinierung auf Länderebene sein. Entwicklungsländer wie Industriestaaten sollten sich im geplanten Finanzierungspakt engagieren. Es gilt nun, den Multilateralismus zu stärken, indem die enge Zweckbindung von Beiträgen zugunsten von mehr Kernbeiträgen reduziert wird. Höhere Kernbeiträge könnten an Fortschritte bei gemeinsamen Geschäftspraktiken geknüpft werden, um so Effizienzgewinne und eine nahtlosere Zusammenarbeit der VN-Organisationen zu ermöglichen.

Neue Anforderungen treffen auf ungelösten Reformbedarf

Den Anstoß für die UNDS-Reform gab die vor drei Jahren vereinbarte Agenda 2030, die einen ehrgeizigen Kurs für globale Nachhaltigkeit vorgibt. Die Agenda erfordert eine neue Form der Zusammenarbeit, um die Herausforderungen in der Umsetzung der komplexen Nachhaltigkeitsziele zu meistern. Sie zieht universelle und transformative Verpflichtungen nach sich sowie das Versprechen, niemanden zurückzulassen. Als multilaterale Institution mit einem breit gefassten Mandat, jahrzehntelanger Erfahrung und universeller Mitgliedschaft ist das UNDS in einer einzigartigen Position, um Veränderungen in diese Richtung voranzutreiben. Es kann Prozesse gegenseitigen Lernens ermöglichen, welche Länder aller Einkommensgruppen und verschiedene Regionen umspannen. Es kann Regierungen unabhängig und in kritischen Bereichen bei der Prioritätensetzung und Formulierung von nationalen Umsetzungsplänen unterstützen. Wo nötig, kann das UNDS direkt schnelle und gut koordinierte Beiträge zur SDG-Umsetzung anbieten. Dies gilt auch für komplexe Situationen, in denen Mitgliedsstaaten die Aufgabe lieber an die VN delegieren, als selbst bilateral tätig zu werden.

Damit diese Vision Realität wird, muss das UNDS schrittweise neue Funktionen übernehmen, aber auch seit Langem bestehende, systeminhärente „Krankheiten“ überwinden. Die Fragmentierung des UNDS, die sich in 34 halbautonomen Organisationen und mehr als 2900 Standorten weltweit äußert (UN, 2017, S. 15), schafft nicht nur Ineffizienzen, sondern beschränkt auch die Entwicklungswirksamkeit. Versuche, dem UNDS mehr Geschlossenheit zu verleihen, darunter prominent der aus dem Jahr 2006 stammende Ansatz „Delivering as One“, werden frustrierend langsam umgesetzt oder sind aufgrund fehlender systemweiter Vorschriften und Finanzierungs- und Verwaltungssysteme an strukturellen Hürden gescheitert. Die Koordination unter den durchschnittlich 18 Organisationen je Entwicklungsland (das UNDS ist in den Industrieländern kaum präsent) ist nach wie vor eher beschwerlich.

Die Fragmentierung des Systems wird von der Art und Weise seiner Finanzierung angefacht. In den letzten fünfzehn Jahren ist der Anteil der Kernfinanzierung, die den VN-Organisationen zur Umsetzung ihrer multilateral vereinbarten Ziele zur Verfügung steht, auf durchschnittlich 22 Prozent gesunken (UN, 2017, S. 32). Dies stellt *de facto* eine Bilateralisierung des UNDS dar: die VN handelt als kurzfristiger Sub-Unternehmer der Geldgeber, anstatt eigenständiger Entwicklungsakteur und starker Partner für die Entwicklungsländer zu sein. Die Zweckbindung der Gelder erhöht zudem den Wettbewerb zwischen VN-Organisationen, was die Zusammenarbeit erschwert. Durch die gesunkene Kernfinanzierung der meisten VN-Organisationen werden deren Fähigkeiten untergraben, unparteiische, langfristig orientierte, gut abgestimmte und auf Menschenrechten aufbauende Dienstleistungen anzubieten, die für die Umsetzung der Agenda 2030 von großer Bedeutung sind.

Tabelle 1: Überblick über UNDS-Reformen	
Wichtigste Reformbemühungen der Vergangenheit	
1969	Der „Jackson-Bericht“ untersucht die Schwäche des VN-Entwicklungssystems. Einige der aufgedeckten Schwachpunkte bestehen bis heute.
1977	Die Stelle des Länderkoordinators wird geschaffen, um die Koordination auf Länderebene zu verbessern.
1997	Die VN-Entwicklungsgruppe wird als Dachorganisation des VN-Entwicklungssystems eingerichtet.
2006	Das „Panel on System-wide Coherence“ propagiert den Ansatz „Delivering as One“, um das UNDS kohärenter und effizienter zu machen.
2010	Die Mitgliedsstaaten gründen UN Women und unternehmen mit Resolution A/RES/64/289 weitere Schritte, um die Kohärenz des VN-Systems zu erhöhen.
Aktuelles Reformprojekt	
2014–2016	Um das UNDS für die Agenda 2030 in Stellung zu bringen, eruiert der ECOSOC mithilfe des Independent Team of Advisors in einem Dialog Reformoptionen.
2017	VN-Generalsekretär Guterres veröffentlicht einen umfassenden Reformbericht und ernennt seine Stellvertreterin zur Leiterin der UN Sustainable Development Group.
2018	Die Mitgliedsstaaten einigen sich auf eine Reformresolution (A/Res/72/279).
2018	Der Generalsekretär plant einen Finanzierungsdialog, der in einen neuen Finanzierungspakt münden soll.
2019	Weitere Vorschläge des GS betreffend: <ul style="list-style-type: none"> – Reform der VN-Regionalstruktur – länderübergreifende Büros – systemweites Strategiedokument.
2020	Umfassende Strategieüberprüfung alle vier Jahr zur Beurteilung und Stärkung der Reformbemühungen.
Quelle: Eigene Darstellung	

Schlüsselemente der Resolution

Vor diesem Hintergrund präsentierte VN-Generalsekretär Antonio Guterres Ende 2017 teils weitreichende Vorschläge für eine Reform des UNDS. Nach eingehenden Diskussionen und Verhandlungen verabschiedete die Generalversammlung im Mai 2018 einen Resolutionsentwurf zur Reform des UNDS.

Fünf Entscheidungen stechen dabei hervor. Sie zielen darauf ab, die Koordination zu verbessern und das UNDS strategischer, effizienter und schlagkräftiger zu machen:

1. Systemweite Steuerung: In der Vergangenheit haben sich Anstrengungen zur Verbesserung der Kohärenz fast ausschließlich auf die Länderebene konzentriert. Nun sollen weitaus stärker als bislang auch die Kopfstrukturen einbezogen werden. Der Generalsekretär wird damit beauftragt, dem Wirtschafts- und Sozialrat der VN (ECOSOC) ein „systemweites Strategiedokument“ vorzulegen. Das Dokument soll der VN-Führung als Steuerungsinstrument dienen, die Aufsichtsrolle des ECOSOC stärken und

gemeinsame UNDS-Ergebnisse in der Agenda 2030-Umsetzung sichtbar machen.

2. **Stärkung der Länderkoordinatoren:** Die Leiter der VN-Länderteams, die sich aus allen in einem Land tätigen VN-Organisationen zusammensetzen, sollen eine wichtigere Rolle bei der Erstellung und Umsetzung der jeweiligen VN-Länderstrategien spielen. Ihre Bürokapazitäten sollen erhöht werden. Die Stelle des Länderkoordinators wird vom VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) getrennt und nun vom Sekretariat verwaltet. Dadurch können die Länderkoordinatoren neutraler vorgehen und werden in ihrer Koordinationstätigkeit glaubhafter.
3. **Neue Finanzierungsmechanismen für die Koordination:** Das reformierte Koordinationssystem soll etwa 255 Mio. USD pro Jahr kosten (derzeit: 175 Mio. USD). Diese Kosten sollen zum Teil weiterhin unter den VN-Organisationen aufgeteilt werden, wobei allerdings die jeweiligen Beiträge verdoppelt werden. Die wirkliche Innovation besteht aber in einer neuen Abgabe in Höhe von 1% auf stark zweckgebundene Beiträge.
4. **Gemeinsame Geschäftspraktiken:** Mandate hierfür wurden seit Jahrzehnten erteilt, aber die Einführung eines gemeinsamen Beschaffungswesens, Flottenmanagements etc. verläuft bislang schleppend (nur 26 der 131 VN-Länderteams haben derzeit entsprechende Konsolidierungspläne). Die Resolution verlangt nun eine schnelle Umsetzung, insbesondere auch durch die Einrichtung gemeinsamer Backoffices auf Länderebene. Laut VN-Schätzung könnten damit Effizienzgewinne von bis zu 380 Mio. USD jährlich erzielt werden (UN, 2018, S. 2), was ein wichtiges Signal an Steuerzahler der Mitgliedsstaaten darstellt. Die Harmonisierung operativer Strukturen würde außerdem eine nahtlosere Zusammenarbeit im UNDS ermöglichen.
5. **Konsolidierung der Länderpräsenz:** Die Resolution beschließt ein neues Modell für eine flexible VN-Länderpräsenz entsprechend den jeweiligen Bedürfnissen. Durch weniger Länderbüros könnten nochmal 120 Mio. USD gespart werden (UN, 2018, S. 2). Kleinere, räumlich verbundene VN-Länderteams würden auch die Koordination zwischen den Organisationen vereinfachen und eine besser integrierte Beratung ermöglichen.

Die Resolution spricht weitere Themen an. Einige davon werden aufgeschoben, bei anderen wird auf separate Reformprozesse verwiesen: So begrüßt die Resolution den geplanten Finanzierungspakt, eine Initiative des Generalsekretärs, in deren Rahmen mehr Transparenz und Wirksamkeit des UNDS im Gegenzug für eine zuverlässigere Kern- und gebündelte Finanzierung durch die Mitgliedsstaaten versprochen werden. Die Reform des ECOSOC, zu welcher der Generalsekretär weitreichende Vorschläge unterbreitet hatte, wurde an einen seit Jahren laufenden ECOSOC-Überprüfungsprozess ausgelagert. Über eine Reform der VN-Regionalstrukturen, die sich über 51 Städte verteilen und von Doppellungen geprägt sind, soll Anfang 2019 entschieden werden. Da die VN-Regionalstrukturen alle Weltregionen abdecken, könnte auf

diesem Weg das UNDS ein Stück weit auf die Universalität der 2030 Agenda eingestellt werden.

Unerledigte Aufgaben der UNDS-Reform

Die Resolution bricht mit der impliziten Philosophie der VN als stark dezentralem System von halbautonomen Organisationen, welche im Widerspruch zu den Koordinierungsanforderungen der Agenda 2030 steht. Insofern weist die Resolution in die richtige Richtung, aber es bleibt noch viel zu tun.

Die Resolution hätte bei der Integration des UNDS noch sehr viel weitergehen können. Sie hätte etwa den Länderkoordinatoren die Befugnis zu effektiver Koordination verleihen können, etwa durch das Recht, abschließende Entscheidungen in VN-Angelegenheiten vor Ort zu fällen. Bei gemeinsamen Geschäftspraktiken und in anderen Bereichen schwächen weiche Formulierungen die Verbindlichkeit. Die konsensuale Entscheidung von VN-Organisationen und Gastregierung ersetzen nun konkrete und verbindliche Kriterien zur Festlegung der Länderpräsenz, wie vom Generalsekretär vorgeschlagen.

Die Resolution hätte die Bedeutung von nachhaltiger Entwicklung im VN-System viel stärker hervorheben können. Die Mitgliedsstaaten haben es versäumt, die Entwicklungstätigkeiten der VN, die fast ausschließlich durch freiwillige Beiträge einer kleinen Gruppe von Industriestaaten finanziert werden, in eine Kernfunktion wie z. B. Peacekeeping umzuwandeln. Der Generalsekretär hatte vorgeschlagen, zumindest das System der Länderkoordination über den regulären VN-Haushalt zu finanzieren, der auf Pflichtbeiträgen aller Mitgliedsstaaten basiert. Während die in der G-77 organisierten Entwicklungsländer dem zugestimmt hatten, lehnten die westlichen Länder und insbesondere die USA dies ab, weil sie keine neuen finanziellen Verpflichtungen eingehen wollten und den Einfluss der G-77 in den VN-Haushaltsgremien fürchteten. Die Resolution lässt auch den Vorschlag fallen, die Aufsichtsgremien der in New York ansässigen VN-Organisationen zu vereinen, was das wirksamste Mittel wäre, um die Zersplitterung des UNDS zu reduzieren. Hier wie in anderen Punkten waren die Mitgliedsstaaten erkennbar von der Sorge um Souveränität, Kontrolle und Kosten geleitet.

Die Resolution hätte viel stärker darauf ausgerichtet sein können, das UNDS zum Treiber der Agenda 2030 zu machen. Die Mitgliedsstaaten haben erneut eine zu enge, veraltete Sichtweise für die Neupositionierung des UNDS gewählt. Das Universalitätsprinzip der Agenda 2030 sowie der Ruf nach einer Verzahnung der Entwicklungspolitik mit anderen Politikbereichen wurden ignoriert. Anstatt das UNDS zu einem wichtigen Akteur bei der Bewältigung transnationaler und globaler Herausforderungen zu machen, sehen sie es weiterhin nur als Instrument zur Unterstützung ärmerer Länder. Die Resolution konzentriert sich auf operative Tätigkeiten und vernachlässigt die Tatsache, dass diese auf Grundlagen in den Bereichen Wissen, Analyse und Normen aufbauen müssen, welche angesichts der Komplexität nachhaltiger Entwicklungspfade gestärkt werden müssen. Die Mitgliedsstaaten haben zudem keine Vorgaben für die bessere Ver-

knüpfung von humanitärer Hilfe, Friedensschaffung und Entwicklungszusammenarbeit gemacht. Auch wird die Arbeit des UNDS nicht mit anderen Bereichen der VN verknüpft, in denen es ebenfalls um nachhaltige globale Entwicklung geht.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Resolution bleibt hinter den Erwartungen, die zu Beginn des Reformprozesses gehegt wurden, zurück. Es erscheint unwahrscheinlich, dass sie der Umsetzung der Agenda 2030 wirklichen Schwung verleihen kann. Dies ist allerdings nur eine Sichtweise auf den Resolutionsentwurf. Stellt man das Dokument in den historischen Kontext älterer Reforminitiativen und führt man sich die komplexen Interessenslagen vor Augen, steht sie früheren Reformentscheidungen in nichts nach. Die Resolution zeigt auch, dass die Mitgliedsstaaten trotz weltweit wiedererstarkenden Nationalismen und wachsendem Misstrauen gegenüber dem Multilateralismus – einschließlich vonseiten des größten VN-Geldgebers – die VN nicht aufgegeben haben.

Der Reformprozess tritt nun in die Phase der Umsetzung ein. Der Generalsekretär und seine Stellvertreterin sind jetzt gefragt, die Entscheidungsfindung zu ausstehenden Reformthemen durch weitere Analysen voranzutreiben und sicherzustellen, dass die Arbeit des UNDS zur Agenda 2030-

Umsetzung in Entwicklungsländern gut mit allen anderen VN-Umsetzungsbemühungen verzahnt wird.

Die Mitgliedsstaaten müssen ihren Teil beitragen, um die Reform zum Erfolg zu bringen. Der Finanzierungspakt, der im Sommer diskutiert werden soll, bietet eine wichtige Gelegenheit zur Unterstützung der Reform, die ohne bessere Finanzierung wirkungslos bliebe. Mitgliedsstaaten aller Einkommensgruppen sollten Beiträge an den Koordinationsfonds leisten, um die Finanzierungslücke in der Länderkoordination zu schließen. Sie sollten bereit sein, in unsicheren Zeiten auf Gegenseitigkeit zu setzen, indem sie die Kernfinanzierung erhöhen und die strenge Zweckbindung lockern. Insbesondere könnten sie eine höhere Kernfinanzierung an Fortschritte bei den gemeinsamen Geschäftspraktiken knüpfen, was Effizienzgewinne und eine engere Zusammenarbeit zwischen den VN-Organisationen ermöglichen würde.

Die Mitgliedsstaaten müssen auch in den jeweiligen Aufsichtsgremien des Systems auf Reformen drängen. Dies stellt die naheliegendste und wirksamste Methode dar, um Reformen voranzubringen. Alle Leitungen von VN-Organisationen sollten aufgefordert werden, die nötigen Anpassungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zur Umsetzung der Reformen vorzunehmen. Innerhalb der eigenen Regierungen müssen die Mitgliedsstaaten für Kohärenz sorgen und mit einer Stimme sprechen – für die Durchsetzung der Reformen und für eine beschleunigte Umsetzung der Agenda 2030.

Literatur

- Baumann, M.-O. (2018). *Mission impossible? Country-level coordination in the UN development system* (Discussion Paper 7/2018). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Weinlich, S. (2011). *Reform of the UN development system: New multilateralist reform coalition needed* (Briefing Paper 1/2011). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- UN (United Nations). (2017). *Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: Our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet. Report of the Secretary-General*. New York: Autor. UN-Doc. A/72/684-E/2018/7.
- UN. (2018). *Preliminary estimates on potential efficiencies emerging from the repositioning of the United Nations development system*. Explanatory Note #10. Abgerufen von https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/10_%20Efficiencies%20in%20UNDS%20repositioning.pdf

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Dr. Silke Weinlich
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Max-Otto Baumann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as10.2018