

Expertengespräch des Bundestagsausschusses für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Strukturreform der UN

Thesen von Jens Martens, Global Policy Forum, Berlin, 17.6.2009

Die Forderungen nach einer Reform der Vereinten Nationen (UN) im Wirtschafts- und Sozialbereich sind (fast) so alt wie die Weltorganisation selbst. Erste Reformbemühungen lassen sich bis in die frühen 1950er Jahre zurückverfolgen. Sie erfolgten seitdem periodisch, wenn die Kritik an der mangelnden Effektivität der UN zu laut und der Leidensdruck zu groß wurden. Ein Beispiel dafür ist die sogenannte „Restructuring Exercise“ Mitte der 1970er Jahre, die eine Straffung der Entwicklungsfonds und –programme und die Stärkung des Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) zum Ziel hatte. Sie blieb ähnlich wirkungslos wie Reformbemühungen der folgenden Jahrzehnte.

Der gegenwärtige Reformprozess wurde u.a. durch den Bericht der Hochrangigen Gruppe über die Kohärenz des UN-Systems vom November 2006 („One UN“) ausgelöst. Zusätzliche Nahrung erhielt er im Zuge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, in der Forderungen nach einer stärkeren Koordinierungsfunktion der UN wieder lauter wurden. Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach sich in diesem Zusammenhang mehrfach für die Gründung eines Weltwirtschaftsrates unter dem Dach der Vereinten Nationen aus. „Wir brauchen so etwas wie eine Wirtschafts-UNO,“ forderte sie im Dezember 2008.¹

Die Auseinandersetzungen über eine Strukturreform der Vereinten Nationen und die Kritik an der mangelnden Wirksamkeit ihrer entwicklungspolitischen Fonds und Programme sind allerdings von einem grundsätzlichen Missverständnis geprägt: Häufig wird der bürokratische Apparat der UN für die Probleme verantwortlich gemacht. Es ist aber nicht der Apparat, es sind die Mitgliedsstaaten, die die Hauptprobleme mangelnder Effizienz und Effektivität der UN zu verantworten haben. Und sie sind es auch, die substantiellen Strukturreformen zum Durchbruch verhelfen können. Dazu bedarf es allerdings des politischen Willens der Regierungen und Parlamente der Mitgliedsstaaten, sich folgenden strukturellen Problemen der UN zu stellen:

Problem 1: Fragmentierte Institutionenlandschaft

Die Mitgliedsstaaten der UN haben von Anfang an entschieden, ihrer Zusammenarbeit einen funktionalen Ansatz zugrunde zu legen, d.h. sie gründeten für jedes Thema eine eigene Organisation, oft mit eigener Mitgliedschaft und Governance-Struktur. Dies erhöhte im Laufe der Jahrzehnte den Koordinierungsbedarf zwischen diesen Organisationen. Besonders problematisch ist dies im Falle von IWF und Weltbankgruppe, die als Sonderorganisationen lediglich formal Teil des UN-Systems sind, und der WTO, die außerhalb dieses Systems steht.

Wesentlich Problematischer als die wachsende Zahl von Institutionen innerhalb des UN-Systems ist allerdings die Proliferation unzähliger eigenständiger Initiativen und die Gründung immer neuer „Satelliten-Fonds“ außerhalb des UN-Systems. Dies kann zu Inzellösungen führen, die

¹ www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf, S. 21.

schlecht koordiniert sind, und damit nicht nur zur institutionellen Schwächung der Vereinten Nationen und der zuständigen Sonderorganisationen beitragen sondern auch sektorübergreifende Entwicklungsstrategien, beispielsweise zur Verwirklichung der MDGs, behindern. Besonders offensichtlich ist dieses Problem in den Bereichen Gesundheit und Energie.

Eine von DFID durchgeführte Evaluierung der Globalen Gesundheitspartnerschaften zählte bereits 2004 allein 47 Initiativen in den Bereichen HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose, davon 24, die sich mit der Erforschung und Bekämpfung von HIV/AIDS beschäftigen.² Eine effektive Koordination all dieser Initiativen auf globaler Ebene ist kaum noch möglich. Und auch auf Länderebene stoßen die Bemühungen, die Gesundheitspartnerschaften in das jeweilige Gesundheitssystem zu integrieren, an ihre Grenzen. Eine Untersuchung aus dem Jahr 2004 über Gesundheitspartnerschaften in Afrika fand heraus, dass allein in Tansania 28 internationale PPP im Gesundheitsbereich gleichzeitig implementiert wurden.³

Befürworter sehen in der Vielfalt der globalen Initiativen eine Stärke und die einzige Möglichkeit, politische Flexibilität zu bewahren und ein in der Summe breites Spektrum von Akteuren zu mobilisieren. Die Konsequenz sind jedoch entweder thematische Überschneidungen und Doppelarbeit oder hohe Koordinationskosten auf der internationalen und nationalen Ebene. Diese könnten durch eine substantielle Stärkung der zuständigen zwischenstaatlichen Organisationen, sei es die WHO oder UNEP, zumindest teilweise vermieden werden. Anderenfalls ist zu befürchten, dass sich mit der Gründung weiterer Partnerschaften auf globaler Ebene die Koordinationsprobleme in den kommenden Jahren eher verschärfen werden.

Problem 2: Wachsende Zweckbindung der Mittel und „Bilateralisierung“ multilateraler Zusammenarbeit

Die Mittel, die den UN zur Verfügung stehen, sind zwar in den letzten Jahren erheblich gewachsen, das betrifft aber nicht die Kernhaushalte der Programme und Fonds. Die Regierungen stellen lediglich mehr zweckgebundene Mittel zur Verfügung, über die die UN nicht frei verfügen können. Die Regierungen missbrauchen damit die UN als „implementing agency“ für ihre eigene bilaterale Entwicklungspolitik. Dies schwächt die legitimen Entscheidungsgremien dieser Organisationen.

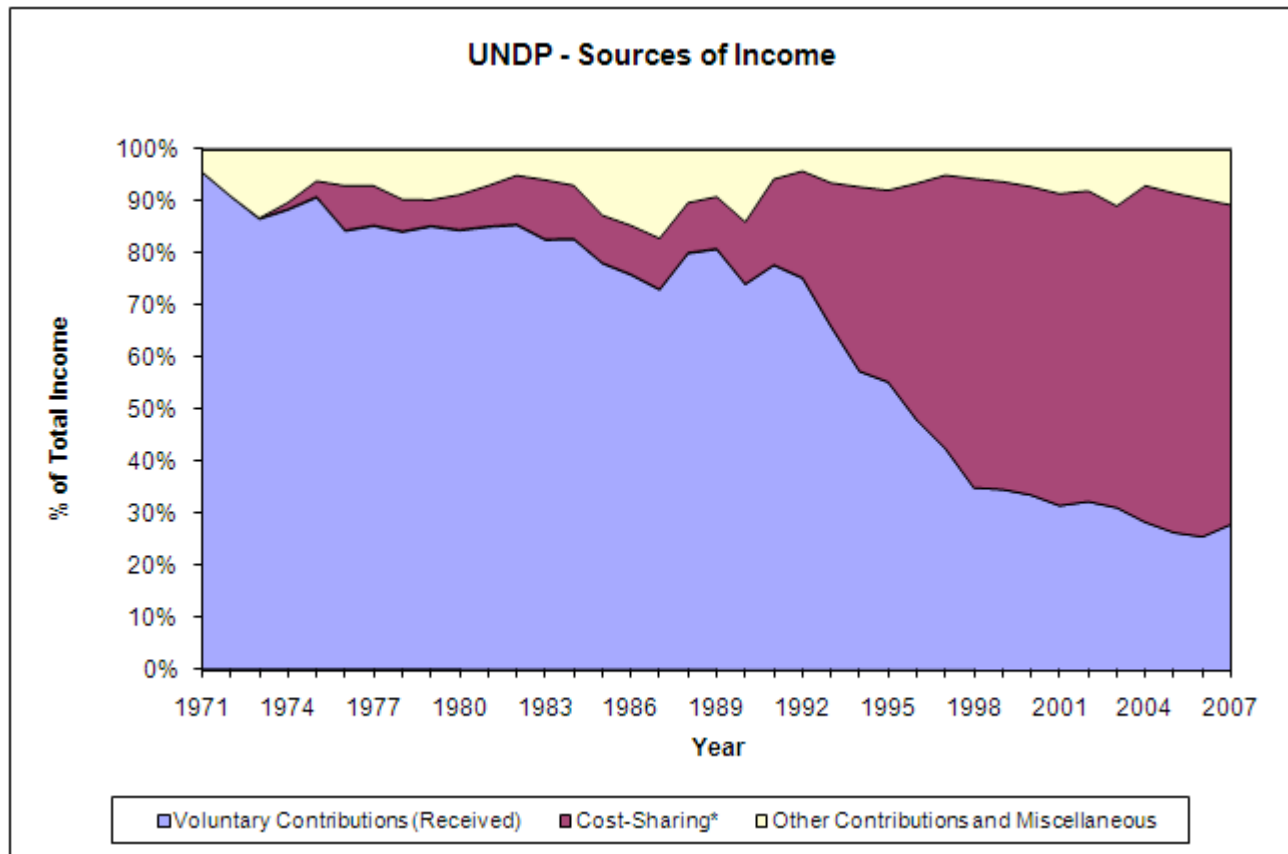
Ein Beispiel ist das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Bei ihm hat sich das Verhältnis zwischen den freiwilligen Beiträgen zum Kernhaushalt und den zweckgebundenen Zuschüssen immer weiter verschoben. 2007 machten die Mittel des Kernhaushalts nur noch 28 Prozent der Gesamtmittel aus (s. Kasten und Grafik).

Beispiel UNDP: Einnahmequelle 2007

Freiwillige Beiträge für den Kernhaushalt:	1,108 Mrd. US-Dollar
Ko-Finanzierungsmittel von Gebern und Empfängern:	2,435 Mrd. US-Dollar
Sonstige Einnahmen (u.a. vom Privatsektor):	0,412 Mrd. US-Dollar
Gesamt:	3,955 Mrd. US-Dollar

² Vgl. Caines et al. (2004), S. 44.

³ Vgl. Wulf (2004), S. 139.



Das Problem besteht jedoch nicht nur für UNDP sondern für die gesamten operativen Tätigkeiten des UN-Systems. Während die Mittel der Kernhaushalte 2002 noch 37,1 Prozent umfassten, waren es 2007 nur noch 28,8 Prozent (s. Tabelle).

Kernbeiträge und andere Ressourcen für die operativen Aktivitäten des UN-Systems						
<i>In Mio. US-Dollar</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kernbeiträge	3.820	4.030	4.547	4.538	4.938	5.501
Andere Ressourcen	6.489	8.735	10.172	12.449	12.241	13.576
Gesamt	10.309	12.765	14.719	16.987	17.179	19.078
Anteil der Kernbeiträge (in %)	37,1	31,6	30,9	26,7	28,7	28,8
Quelle: UN Secretariat (2009b), S. 4.						

Problem 3: Mangelnde Planungssicherheit. Entwicklungszusammenarbeit der UN weder vorhersehbar noch planbar.

Ein zusätzliches Problem für die Entwicklungsprogramme und Fonds der UN besteht darin, dass die freiwilligen Zusagen in der Regel lediglich für ein Jahr gemacht werden und entsprechend schwer vorhersehbar sind. Die UN müssen alle Jahre wieder mit dem Klingelbeutel herumgehen, um bei den Regierungen die Beiträge für die Entwicklungsprogramme und -fonds einzusammeln. Angesichts dieser prekären Einnahmesituation kann die UN ihre Entwicklungszusammenarbeit nicht seriös für mehrere Jahre planen. Dies widerspricht eklatant den Verpflichtungen aus der Pariser Erklärung, die Entwicklungszusammenarbeit durch Mehrjahreszusagen berechenbarer zu machen. Dass dies grundsätzlich möglich ist, zeigen die Wiederauffüllungsrounds für den Europäischen Entwicklungsfonds und die Weltbanktochter IDA.

Problem 4: Strukturelle Unterfinanzierung der UN

Nach wie vor hält sich bei vielen Politikern und Medien hartnäckig der Mythos vom bürokratischen Wasserkopf UN, dem globalen Moloch, der Milliarden von Steuergeldern verschlingt. Die Realität sieht anders aus: Der ordentliche Haushalt der Vereinten Nationen mit ihren Sekretariaten in New York, Genf, Wien und Nairobi hatte 2008 einen Umfang von 2,3 Mrd. US-Dollar. Das sind knapp 4 Prozent des Budgets der Stadt New York (Haushaltsjahr 2009: 59 Mrd. US-Dollar).

Viele Arbeitsbereiche der UN sind dramatisch unterfinanziert, die Infrastruktur des UN-Sekretariats in New York ist in einem maroden Zustand.

Für die 16 friedenserhaltenden Maßnahmen in aller Welt von Haiti über Libanon bis Ost-Timor mit rund 92.000 Blauhelmsoldaten stehen den UN 7,1 Mrd. US-Dollar zur Verfügung (1.7.2008-30.6.2009). Was die Vereinten Nationen in 16 Krisenregionen der Welt im Jahr ausgeben, bezahlt die US-Administration alle 3 Wochen für ihre Militäreinsätze im Irak und in Afghanistan.

Hinzu kommt die miserable Zahlungsmoral der Mitglieder. Nur 21 der 192 UN Mitgliedstaaten haben 2009 Ihre Pflichtbeiträge rechtzeitig und vollständig gezahlt. Deutschland hat – wie jedes Jahr – nicht dazu gehört. Damit erhielten die UN nur 8,5 Prozent ihres Budgets ordnungsgemäß. Keine Regierung der Welt könnte bei einer derart desolaten Einnahmesituation ihre Aufgaben effektiv erfüllen.

Wer die UN durch Strukturreformen stärken will, muss ihre strukturellen Finanzprobleme lösen. Dies betrifft sowohl die Quantität als auch die Qualität der Finanzierung.

Man kann nicht beschließen, eine effektivere Frauen- und Gender-Institution der UN zu schaffen, ihr aber die dazu notwendigen Mittel versagen. UNIFEMs Etat liegt derzeit bei 38 Mio. US-Dollar pro Jahr, Die Hochrangige Gruppe hatte eine Aufstockung auf 200 Mio. als notwendig erachtet.

Man kann nicht erwarten, dass UNEP die politische Führungs- und Koordinationsrolle im globalen Umweltschutz übernimmt, wenn sein Sekretariat gerade einmal 600 MitarbeiterInnen hat, und damit wesentlich weniger als die großen internationalen Umwelt-NGOs. Zum Vergleich: Der WWF hat weltweit 4400 MitarbeiterInnen, IUCN rund 1000.

Problem 5: Defizit an globaler Koordinations- und Steuerungsfähigkeit

Die strukturelle Schwäche der Vereinten Nationen im Bereich internationaler Wirtschafts- und Finanzpolitik beruht unter anderem auf einem Konstruktionsfehler der UN-Charta. Die Gründer der Vereinten Nationen hatten 1945 zwar die „internationale Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet“ als eine der Kernaufgaben der Weltorganisation definiert und den ECOSOC als eines der sechs Hauptorgane der Vereinten Nationen gegründet (neben Generalversammlung, Sicherheitsrat, Treuhandrat, Internationalem Gerichtshof und UN-Sekretariat). Der ECOSOC wurde aber – anders als der Sicherheitsrat – der Autorität der Generalversammlung unterstellt (Art. 60 der Charta) und war daher von Anfang an nur ein Gremium zweiter Klasse. Er darf Empfehlungen abgeben, aber keine maßgeblichen Entscheidungen fällen.

Ein weiteres Problem des Rates ist seine Größe. Mit 54 Mitgliedern ist der ECOSOC zu klein, um als repräsentatives Dialogforum für Wirtschafts- und Sozialfragen zu fungieren. Viele Länder der G-77 fühlen sich in ihm nicht adäquat vertreten. Als Koordinations- und Entscheidungsgremium ist er dagegen zu groß. Die meisten Industrieländer lehnen ihn als schwerfällig und ineffektiv ab. Sie haben zwischenstaatliche Koordinations- und Steuerungsaufgaben bislang eher dem IWF, der Weltbank und informellen Clubs wie der G8 und zuletzt der G20 übertragen. Damit schwächten sie die UN als *globales* Koordinationsgremium weiter und schlossen viele Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas aus dem politischen Willensbildungsprozess aus.

Zusammensetzung des ECOSOC

Region	Afrika	Asien	Osteuropa	Lateinamerika und Karibik	Westeuropa und andere Länder
Zahl der Sitze	14	11	6	10	13

Schlussfolgerungen

Die gegenwärtige Strukturschwäche der Vereinten Nationen ist nicht systemimmanent sondern das Resultat politischer Entscheidungen und Prioritätensetzungen ihrer Mitgliedstaaten. Um die Schwäche zu überwinden, müssen die Mitgliedsstaaten die finanziellen und „intellektuellen“ Kapazitäten der Weltorganisation stärken und ihr effektive Koordinations- und Lenkungs Kompetenzen übertragen. Das bedeutet unter anderem:

- 1. Die ordentlichen Haushaltsmittel der UN müssen substantiell erhöht werden.**
- 2. Die Entwicklungszusammenarbeit der UN darf nicht allein auf freiwilligen Beitragsleistungen basieren.** Das Kernbudget der Entwicklungsprogramme und –fonds der UN sollte künftig aus Pflichtbeiträgen der Mitgliedsstaaten finanziert werden. Die Höhe sollte sich nach dem Beitragsschlüssel der UN bemessen.
- 3. Die Regierungen sollten freiwillige Beiträge nicht zweckgebunden zur Verfügung stellen und die Programmentscheidungen der legitimen Organe der Programme und Fonds der UN respektieren.**
- 4. Die Planungssicherheit der UN sollte durch Mehrjahreszusagen erhöht werden.**

Statt in jährlichen Pledging-Konferenzen sollten die Mitgliedsstaaten der UN ihre freiwilligen Beiträge im Rahmen von mehrjährigen Wiederauffüllungsrounden zur Verfügung stellen – so wie es beim EEF, der GEF oder der IDA der Fall ist.

5. Die Analysekapazitäten der UN sollten durch Gründung eines internationalen Panels gestärkt werden. Dieses Panel sollte sich auf interdisziplinäre Weise mit den systemischen Risiken der globalen Wirtschaft und ihren Auswirkungen auf eine nachhaltige Entwicklung befassen. Vorbild könnte das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) sein. Die bevorstehende UN-Konferenz zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Auswirkungen für die Entwicklung (New York, 24.-26. Juni 2009) wäre der richtige Ort, um die Gründung eines solchen Panels zu beschließen.

6. Die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion der UN sollte durch einen globalen Rat für wirtschaftliche Koordination (Global Economic Coordination Council) gestärkt werden. Ein solcher Rat sollte komplementär zum ECOSOC fungieren, der sich auf die Koordination der operativen Tätigkeiten innerhalb des UN-Systems konzentrieren könnte.

Der Vorschlag für eine „L-27“

Der „Kohärenz-Report“ vom November 2006 zeichnet mit dem Vorschlag für ein „Global Leaders Forum (L-27)“ einen möglichen Weg hin zu einem Weltwirtschaftsrat unter dem Dach der UN auf. Das Forum soll sich nach dem regionalen Verteilungsschlüssel der UN im Rotationsverfahren aus 27 der 54 ECOSOC-Mitglieder zusammensetzen. Es soll keine direkten Entscheidungsfunktion erhalten, wohl aber ein breites thematisches Mandat. Der Bericht formuliert die Rolle des Forums folgendermaßen:

Provide leadership and guidance to the international community on development and global public goods issues.

Develop a long-term strategic policy framework to secure consistency in the policy goals of the major international organizations.

Promote consensus-building among governments and integrated solutions for global economic, social and environmental issues.

Ein solches Forum könnte die UN im Bereich internationaler Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sowohl symbolisch als auch politisch aufwerten.

Bemerkenswerterweise hat Bundeskanzlerin Angela Merkel (wie vor ihr Bundesentwicklungsministerin Wieczorek-Zeuel) mehrfach den Vorschlag für einen Weltwirtschaftsrat unter dem Dach der UN aufgegriffen. Auf dem CDU-Parteitag in Stuttgart stellte sie am 1. Dezember 2008 fest:

„Die G 20 sind natürlich ein Fortschritt; aber sie sind längst nicht das ganze Bild der Welt. Deshalb brauchen wir, so wie wir für die Fragen der Sicherheit und der Menschenrechte die Vereinten Nationen und einen UN-Sicherheitsrat haben, nach meiner festen Überzeugung auch für die Wirtschaft einen Weltwirtschaftsrat. Wir brauchen so etwas wie eine Wirtschafts-UNO. Wir können feststellen: Wir müssen gar nicht bei null anfangen; denn die Gründungsväter der Vereinten Nationen haben bereits einen Rat für Wirtschafts- und Sozialfragen installiert, der allerdings heute ein jämmerliches Schattendasein führt. Deshalb muss sich etwas ändern: Wir müssen eine Weltwirtschaftsordnung mithilfe eines solchen Weltwirtschaftsrates bauen. (...) ich bin überzeugt: 2009 ist die Chance, diesem Ziel näherzukommen.“⁴

⁴ www.angela-merkel.de/081201-rede-merkel-stbericht.pdf, S. 21.

Literatur

Brühl, T./Feldt, H./Hamm, B./Hummel, H./Martens, J. (Hrsg.) (2004): Unternehmen in der Weltpolitik. Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus. Bonn.

Caines, K. et al. (2004): Assessing the Impact of Global Health Partnerships. Synthesis of findings from the 2004 DFID Studies: Global Health Partnerships: Assessing the Impact. London: DFID.

Clark, H. (2009): Statement: Inter-governmental Consultations on System-wide Coherence. UNDP. [<http://content.undp.org/go/newsroom/2009/june/helen-clark-inter-governmental-consultations-on-system-wide-coherence.en>]

High-level Panel on UN system-wide Coherence in the areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment (2006): Delivering as One. New York.

Hüfner, K. (2008): Peanuts für die UNO. Das Deutsche Finanzengagement seit 1960. Frankfurt am Main.

OECD (2009): DAC Report on Multilateral Aid, 2008. Paris. [<http://www.oecd.org/dataoecd/59/11/42901553.pdf>]

UN Secretariat (2009a): Discussion Note: Strengthening governance of operational activities for development of the United Nations system for enhanced system-wide coherence. New York.

UN Secretariat (2009b): Discussion Note: Strengthening the system-wide funding architecture of operational activities of the United Nations for development. New York.

Vatterodt, M. (2007): Die Umsetzung der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch die Vereinten Nationen: Stand und weiterer Reformbedarf. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn. (DIE Studies 31)

Wulf, A. (2004): Wer gewinnt beim win-win-Spiel? Zu Risiken und Nebenwirkungen globaler Partnerschaften im Gesundheitssektor. In: Brühl et al. (2004) S. 122ff.