

d·i·e

Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik



German Development  
Institute

*Too Big to Fail?*  
Ein entwicklungspolitisches  
Regierungsprogramm für die  
Vereinten Nationen

Von Timo Mahn,  
*Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)*  
Pio Wennubst, New York

Die aktuelle Kolumne

vom 23.09.2013

## Too Big to Fail? Ein entwicklungspolitisches Regierungsprogramm für die Vereinten Nationen

Bonn, 23.09.2013. Deutschland hat gewählt. Während wir auf das Ergebnis der Regierungsbildung warten, ist eines bereits jetzt klar: Die Auswirkungen dieser Wahl werden bis an die *Turtle Bay* in New York reichen, wo das Hauptquartier der Vereinten Nationen (VN) liegt. Aus der Lektüre der entwicklungspolitischen Konzepte der Parteien ist ersichtlich, dass die Reform des multilateralen Systems der VN ein wichtiger Schwerpunkt der 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages werden könnte.

Aus entwicklungspolitischer Sicht ist dies geboten und sinnvoll. Schon zu lange sind strategische Fragen über die zukünftige Rolle, Aufsicht, Finanzierung und Form der VN in der Entwicklungspolitik mangels Konsens unter den 193 Mitgliedsstaaten unbeantwortet geblieben. Zu zentralen Themen sind diese nun aufgefordert, in den nächsten Jahren neue Konzepte zu entwickeln – und umzusetzen. Was sollten Eckpunkte eines entwicklungspolitischen Regierungsprogramms für die VN sein?

### Beitrag zur Post-2015-Agenda definieren

Während der 68. Generalversammlung der VN, die ab dem 25. September 2013 stattfindet, ist die Frage der Neuausrichtung der globalen Entwicklungspolitik ab 2015 das bestimmende Thema. Das von den bisherigen Millenniumsentwicklungszielen (*Millennium Development Goals*, kurz MDGs) propagierte Entwicklungsmodell stellt insbesondere auf die Einkommensarmut und die grundlegenden sozialen Dienstleistungen ab. Ob die zukünftige Post-2015-Agenda darüber hinaus auch Maßnahmen einer globalen Transformation zu einem nachhaltigen Wirtschaftsmodell beinhalten sollte, wird derzeit heftig debattiert. Dieser Prozess ist zunehmend dadurch geprägt, dass verschiedene Entwicklungsorganisationen und Interessengruppen mit Nachdruck für ihre präferierten Entwicklungsmodelle werben.

Aber für was „stehen“ die VN als entwicklungspolitischer Akteur? Dies wurde bisher nicht deutlich genug. Neben der Friedenssicherung, der humanitären Hilfe und der operativen Entwicklungsarbeit engagieren sich die VN in der Normentwicklung,

etwa wenn es um Menschenrechtsschutz, Kernarbeitsnormen oder den Weltklimarat (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC) geht. Die enge Verknüpfung zwischen normativer und durchführender Arbeit unterscheidet die VN grundlegend von anderen multilateralen Organisationen. Insofern wäre es folgerichtig, wenn die Mitgliedsstaaten stärker die Schaffung und Umsetzung der normativen Grundlagen eines nachhaltigen Entwicklungsmodells in den Fokus der VN rücken würden. Die Bundesregierung, die mit der Energiewende in Deutschland auch international eine Vorreiterrolle einnimmt, sollte sich dafür einsetzen, dass dieser Beitrag der VN zur Post-2015-Agenda klar definiert wird.

### Aufsichtsfunktion reformieren

Die Aufsicht über die 37 unter dem Dach der VN versammelten Entwicklungsorganisationen zu führen, ist selbst für ein Land wie Deutschland eine Herkulesaufgabe. Die internationale Gemeinschaft leistet sich derzeit noch ein System mit drei Dutzend separaten Aufsichtsräten. Die Gründe dafür liegen in ihrer Entstehungsgeschichte, erscheinen aber zunehmend weniger zeitgemäß angesichts globaler Herausforderungen wie dem Klimawandel, die ein abgestimmtes Vorgehen erfordern. Vor diesem Hintergrund sollte die Bundesregierung sich für eine umfassende Reform der Aufsichtsstrukturen einsetzen. Der alte Vorschlag, den bestehenden Wirtschafts- und Sozialrat analog zum Sicherheitsrat aufzuwerten und in ihm die Aufsichtsräte der Fonds und Programme zu verschmelzen oder zumindest zentrale Funktionen zu transferieren, ist ein gangbarer Weg.

### Beitragsmodell umbauen

Die frühere Leiterin des VN-Koordinierungsbüros für Entwicklungsaktivitäten, Sally Fegan-Wyles, gab bereits vor einiger Zeit zu bedenken, dass bestehende Dysfunktionalitäten überwiegend auf Finanzierungsmechanismen zurückzuführen seien, die falsche Anreize setzten. Die VN sind bei der Art der Finanzierung ungleich schlechter als andere multilaterale Organisationen aufgestellt, da sie sich größtenteils aus freiwilligen Beiträgen finan-

zieren, deren spezifische Verwendung einzelne Geber diktieren. Traditionell leisten die nordischen Länder gemessen an ihrer Wirtschaftskraft die größten Beiträge, die innerhalb der Mandatsgrenzen dort eingesetzt werden können, wo sie am Effektivsten sind. Allerdings zeichnet sich ab, dass die Zahl der Länder schrumpft, die sich für die ungebundene Finanzierung der Entwicklungsarbeit der VN verantwortlich fühlen. Neue Initiativen wie „Sustainable Energy for All“ belegen einen wachsenden Finanzbedarf, den es durch innovative Finanzierungsmechanismen zu decken gilt. Angesichts der schrumpfenden Bedeutung und Rolle öffentlicher Entwicklungsfinanzierung (*Official Development Assistance*, kurz ODA) liegt die Zukunft dabei „jenseits der ODA“. Die nächste Bundesregierung sollte daher erste Schritte hin zur Einführung alternativer Finanzierungsformen einleiten.

### Zersplitterte Strukturen zusammenlegen

Im Entwicklungsbereich verfügen die VN über ein breit gefächertes Spektrum an Fachwissen und Instrumenten, welche in den Entwicklungsländern hohe Akzeptanz genießen. Im Durchschnitt sind dafür allerdings nicht weniger als 15 verschiedene Entwicklungsorganisationen in einem Land tätig. Das komplexe Organisationsgefüge birgt die Gefahr von Überschneidungen. Letztlich scheinen weitere Zusammenlegungen von Organisationen mit ähnlichem Mandat notwendig. Dabei könnten die Mitgliedsstaaten dem Modell der Organisation *UN Women* folgen, die 2010 durch die Zusammenlegung von vier bestehenden Einheiten entstand. Gleichzeitig sind Zusammenlegungen immer nur ein erster Schritt hin zu mehr Kohärenz. Hohes Verbesserungspotential hätte insbesondere die Einführung einheitlicher Verwaltungsstruktu-

ren und Geschäftsprozesse. Mit der Festlegung auf eine Post-2015-Agenda ergibt sich gemäß der Formel „*Form folgt Funktion*“ eine günstige Gelegenheit für Strukturreformen, die von der nächsten Bundesregierung genutzt werden sollte.

Die genannten Eckpunkte müssen von jeder neuen Bundesregierung angegangen werden, unabhängig der jeweiligen politischen Couleur. Mit anderen europäischen Mitgliedsstaaten der VN wie der Schweiz gäbe es dabei viele Gemeinsamkeiten. Deutschland hat in den VN nach wie vor viel Gewicht, das es für zukunftsweisende Reformen in den genannten Bereichen in die Waagschale werfen sollte. Denn die Entwicklungsarbeit der Vereinten Nationen ist zu bedeutsam, „*too big to fail*“, als dass die Welt ohne sie auskommen würde.

*Der Beitrag stellt die persönliche Meinung der Autoren dar.*

Timo Mahn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und Pio Wennubst, New York.