

Themenpapier**UNO-Reformen am Beispiel des UNO-Entwicklungsprogramms (UNDP)***Urs Zollinger**

Den Reformen der UNO wurde am diesjährigen World Economic Forum (WEF) in Davos besondere Bedeutung geschenkt. Auch die Medien nahmen dies zum Anlass, ausführlich auf die Reformen einzugehen.¹ Im Zentrum des Interesses steht die sicherheits-politische Dimension der UNO, insbesondere die Reform des Sicherheitsrats oder die Rolle der UNO in Krisensituationen wie dem Irak. Dabei wird immer wieder das Bild einer marginalisierten und sich nur sehr langsam wandelnden UNO gezeichnet. Dies trifft bestimmt auf manche Bereiche zu. Gleichzeitig gibt es aber im UNO-System Beispiele, die zeigen, dass Reformen in vergleichsweise kurzer Zeit wirkungsvoll umgesetzt werden können. Anhand des UNO-Entwicklungsprogramms (UNDP) kann dies aufgezeigt werden.

Die Ausgangslage

Das UNDP, die grösste UNO-Entwicklungsorganisation, hat in den vergangenen vier Jahren (2000-2003) die umfangreichste Reform seiner Geschichte vollzogen. Die Organisation startete ihr Reformprogramm im Jahr 2000 unter der Leitung des von Kofi Annan eingesetzten Direktors Mark Malloch Brown mit dem Ziel, UNDP wieder zu einem zentralen und bedeutungsvollen Akteur der Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Das UNDP hatte es in den 40er Jahren weitgehend verpasst, sich ein klares Profil zu geben. Die Agentur war buchstäblich in fast allen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit – von Forstwirtschaft über Projekte im Gesundheitsbereich bis hin zu Industrieförderung –

¹ Zum Beispiel der Tages-Anzeiger mit einer sechsteiligen Serie „Reform der UNO“ (5.1., 9.1., 13.1., 16.1., 19.1., 24.1.2004)

tätig. Der UNDP-Exekutivrat, das zwischenstaatliche Leitungsgremium, war nicht in der Lage, sich in der strategischen Ausrichtung der Organisation auf klare Prioritäten zu einigen. Zu verschieden waren die unterschiedlichen Standpunkte. Die Folge war, dass die Organisation ihre Stärken immer weniger zum tragen bringen konnte, was wiederum zu einem starken Rückgang der finanziellen Unterstützung durch die Geberländer und zu einem damit verbundenen Bedeutungsverlust von UNDP führte.

Zu Beginn des Jahres 2000 konnte sich der Exekutivrat aber auf einen Businessplan einigen, der wesentliche Änderungen vorsah. Die wichtigsten Merkmale waren eine Ausrichtung der Organisation auf eine beschränkte Anzahl Themen, eine Anpassung der Strukturen sowohl am Hauptsitz in New York als auch in den Länderbüros und eine neue Managementkultur.

Wo steht die Organisation heute?

Heute, gut vier Jahre später, sind die Reformen im Wesentlichen umgesetzt und das UNDP grundlegend verändert. Das oberste Ziel von UNDP ist der Kampf gegen die Armut in den Entwicklungsländern. Bis 2015 soll der Anteil der Menschen, deren Einkommen weniger als 1 Dollar pro Tag beträgt, halbiert werden. Dies ist das erste Ziel der Millenniumsentwicklungsziele², welche im Jahr 2000 von allen UNO-Mitgliedstaaten verabschiedet wurden. Das UNDP hat die Führungsrolle zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele übernommen. Dabei kann die Organisation auf die ihr ohnehin zukommende Koordinationsrolle im UNO-System aufbauen. Damit rücken die einzelnen UNO-Organisationen und Spezialagenturen wieder näher zusammen, nachdem sie in den 90er Jahren zusehends eigene Wege gingen. Die Logik „Gemeinsam sind wir stärker“ hat UNDP aber auch auf die Zusammenarbeit über das UNO-System hinaus umgesetzt. Hintergrund dieser Strategie bildet die Erkenntnis, dass gerade in der Entwicklungszusammenarbeit einzelne Akteure im Alleingang selten die wesentlichen Veränderungen, die für eine nachhaltige Entwicklung notwendig sind, herbeiführen können. Strategische Partnerschaften, u.a. mit der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft, bilden einen wesentlichen Teil der UNDP-Reformen. Jüngstes Beispiel dafür ist das vor einigen Wochen stattgefundenen Fussballspiel gegen die Armut im ausverkauften St.-Jakob-Park in Basel,

² <http://www.un.org/millenniumgoals>.

welches UNDP zusammen mit der FIFA und den Fussballstars Ronaldo und Zinédine Zidane organisiert hatte.

Um das Oberziel, die Reduktion der Armut, zu erreichen, konzentriert sich das UNDP in ihrer direkten Länderunterstützung thematisch auf „gute Regierungsführung“, Krisenprävention und -bewältigung, HIV/Aids und Umweltmanagement. Dabei stehen die Beratung von Regierungen und der Aufbau von lokalen Kapazitäten im Mittelpunkt.

Die notwendige Strukturanpassung innerhalb der Organisation hatte zur Folge, dass der Personalbestand am Hauptsitz um 25% reduziert wurde. Ein grosser Teil davon wurde dezentralisiert. Ein zweiter Teil hat die Organisation verlassen. Der Personalpolitik kommt im neuen UNDP grosse Bedeutung zu. Jede/jeder neue Länderchefin/-chef wird einer externen, unabhängigen Beurteilung (Assessment Centre) unterzogen. Zwei weitere Merkmale der neuen Führung sind bemerkenswert. Erstens hat UNDP ein resultat-orientiertes Management eingeführt, welches der Organisation erlaubt, die Erfolge – und auch Misserfolge – auf Länderebene besser zu messen. Zweitens hat das UNDP sein Wissensmanagement stark ausgebaut, welches der Organisation ermöglicht, ihr globales Netzwerk optimal zu nutzen.

Anerkennung der Reformen

Das Resultat all dieser Reformbemühungen war nicht ohne Wirkung. Als Zeichen des wieder gewonnenen Vertrauens in die Organisation haben im Jahr 2002 neun OECD-Geberländer ihre finanzielle Unterstützung an das UNDP erhöht. Im gleichen Jahr erreichte das Gesamtbudget von UNDP 2.8 Milliarden Dollar.³ Dies entspricht dem höchsten Stand in der Geschichte der Institution. Einer unabhängigen Umfrage bei Regierungen, Nichtregierungs-Organisationen, Unternehmen und anderen Entwicklungsinstitutionen zufolge erachten heute 87% das UNDP als wertvolle Organisation⁴. Auch intern stieg das Vertrauen in die Organisation. 74% der UNDP Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sehen die Zukunft von UNDP optimistisch. Zwei Jahre zuvor waren nur 57% dieser Ansicht.

³ Annual Report of the Administrator 2002.

⁴ UNDP External Partnership Survey 2002.

Zukünftige Herausforderungen

Trotz diesen Erfolgen ist die Organisation nach wie vor mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Die Erwartungen an die Organisation in Ländern wie beispielsweise Afghanistan, Sierra Leone oder Haiti sind enorm. Die globale Verantwortung, welche UNDP mit der Führungsrolle zur Erreichung der Millenniumsziele übernommen hat, ist für eine Organisation mit weltweit weniger als 5000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erdrückend. Und trotz der Zunahme der finanziellen Mittel genügen diese bei weitem nicht, den Aufgaben, welche dem UNDP gestellt werden, gerecht zu werden.

Aber UNDP ist auf dem richtigen Weg. Die internationale Gemeinschaft hat diese Reformfortschritte jedoch noch zu wenig zur Kenntnis genommen und zu wenig honoriert.

* Urs Zollinger, lic.oec. HSG, war von 1999-2003 für die Schweiz im UNDP-Exekutivrat. Zuvor war er während mehreren Jahren als UNO-Mitarbeiter in New York und Indien tätig. Heute ist er Partner von King Zollinger & Co. Advisory Services (www.kingzollinger.ch), ein Beratungsbüro, das sich auf die Zusammenarbeit zwischen Schweizer Akteuren und der UNO - mit Fokus auf nachhaltige Entwicklung und die Millenniums-Entwicklungsziele - spezialisiert.