

Ludwig-Maximilians-Universität München

SS 1999

Seminar - Politische Wissenschaft

Der Beitrag der UNO zur wirtschaftlichen Entwicklung in den Regionen des Südens

Bei Dr. Mir A. Ferdowsi

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit der United Nations:  
Zwischen Reformdruck und politischer Lähmung

- Eine Einführung in das *United Nations Development Programme* (UNDP) -

Von: Balthas Seibold

Hauptfach: Kommunikationswissenschaft

Nebenfächer: Politische Wissenschaft, Soziologie, Informatik

Gundelindenstraße 6

80805 München

Copyright:

Quelle:

© 1999 - Alle Rechte liegen beim Autor

<http://www.webwort.de>

## Inhaltsverzeichnis

<u>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....</u>	<u>2</u>
<u>Abkürzungsverzeichnis.....</u>	<u>2</u>
<u>Einleitung.....</u>	<u>3</u>
<u>1 Geschichte des UNDP - Die Geburt der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit.....</u>	<u>3</u>
1.1 Vorgeschichte.....	3
1.2 Gründung des UNDP.....	4
1.3 Polarisierung.....	4
<u>2 Aufgaben des UNDP - Ein weites Feld.....</u>	<u>5</u>
2.1 “Technische Zusammenarbeit” und die Rolle des UNDP im UN-System.....	5
2.2 Ziele des UNDP.....	6
2.3 Gegenüberstellung zu weiteren EZ-Organisationen der UN.....	7
2.4 Komparative Vorteile von UNDP gegenüber anderen EZ-Organisationen.....	8
<u>3 Struktur des UNDP.....</u>	<u>8</u>
3.1 Einbettung in das UN-System.....	8
3.2 Organisationsstruktur.....	9
3.3 Finanzierung und Finanzstruktur.....	9
<u>4 Die drei Krankheiten des UNDP: Geldmangel, institutionelle Zersplitterung und schlechte Öffentlichkeitsarbeit.....</u>	<u>10</u>
4.1 Probleme und Reformbedarf (in drei Ebenen nach Klingebiel).....	10
4.1.1 Konzeptionelle Ebene.....	10
4.1.2 Strukturebene.....	10
4.1.3 Administrationsebene.....	11
4.1.4 Unzureichende Öffentlichkeitsarbeit.....	12
4.2 Die Positionen der UNDP-Hauptakteure zu Reformschritten.....	13
4.3 Lösungsansätze von UNDP- Der Patchwork Approach.....	13
<u>5 Schlaglichter der EZ-Praxis des UNDP.....</u>	<u>15</u>
5.1 Der Human Development Report.....	15
5.2 Das Information Technologies for Development Programme.....	16
<u>6 Zusammenfassung.....</u>	<u>18</u>
<u>Quellenverzeichnis.....</u>	<u>19</u>

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Übersicht 1: Darstellung des UNDP - Organisationsstruktur (vereinfacht) .....	9
Tabelle 1: Die Positionen der UNDP-Hauptakteure zu Reformschritten .....	13
Tabelle 2: Human Development Index 1998.....	15

## Abkürzungsverzeichnis

BDP	Bureau for Development Policy (UNDP)
BREA	Bureau for Resources and External Affairs (UNDP)
CDA	Capacity Development Assistance
ECOSOC	Economic and Social Council
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
GEF	Global Environment Facility (UNDP und <i>world bank</i> )
GV	Generalversammlung der United Nations
HDI	Human Development Index
HDR	Human Development Report
ICT	Information and Communication Technology
NGO	Non-Governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
SDNP	Sustainable Development Networking Programme (UNDP)
SHD	Sustainable Human Development
TACC	Technology Access Center
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNOPS	United Nations Office for Project Services

## Einleitung

Das *United Nations Development Programme* (UNDP) ist innerhalb der *United Nations* (UN) die Entwicklungshilfeorganisation mit dem größten Finanzvolumen<sup>1</sup> und weltweit die größte multilaterale Entwicklungshilfe-Einrichtung, die auf der Basis von nicht zurückzuzahlenden Zuschüssen arbeitet.<sup>2</sup> Dennoch ist UNDP in der Weltöffentlichkeit völlig unbekannt. Nur wenige Experten wissen um die Organisation und ihre Rolle in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und dem UN-System. Auch sind aktuelle, unabhängige und fokussierte Darstellungen des UNDP in der Fachliteratur eher rar<sup>3</sup>. Diese Arbeit will daher eine Einführung in die Geschichte, Aufgabenfelder und Organisationsstruktur der Organisation geben. Ein besonderer Schwerpunkt soll zudem auf die drängenden Grundprobleme des UNDP sowie auf die Reformperspektiven der EZ der *United Nations* (UN) gelegt werden. Mit dem *Human Development Report* und dem *Information Technologies for Development Programme* sollen abschließend einige gelungene Umsetzungen und Kernelemente der praktischen EZ des UNDP dargestellt werden.

Diese Arbeit stützt sich insbesondere auf die hervorragende und aktuelle Untersuchung von Stephan Klingebiel über die "Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungshilfeprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)".<sup>4</sup> Neben einschlägiger Literatur fließen als eine weitere Quelle zudem die praktischen Erfahrungen des Autors aus einem zweimonatigen Praktikum bei UNDP ein.<sup>5</sup>

## 1 Geschichte des UNDP - Die Geburt der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit

### **1.1 Vorgeschichte**

Die Schaffung von UNDP läßt sich im wesentlichen durch drei Faktoren erklären. Erstens entstanden in den 60er Jahren durch die Entkolonialisierung immer mehr selbständige, aber nicht-industrialisierte Staaten mit dringenden sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungs-Bedürfnissen.<sup>6</sup> Zweitens wurden diese Staaten Mitglieder der UN und drängten dort auf eine Lösung ihrer Probleme. Drittens führte dies zu einer Umorientie-

---

<sup>1</sup> Vgl. UNDP: UNDP Today. Introducing the Organization; New York; 1998; S. 2 und Kapitel 3.3 Finanzierung und Finanzstruktur

<sup>2</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 303

<sup>3</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 11 "eine intensivere Beschäftigung mit dem UNDP [blieb] bislang in den meisten Geberländern und den entsprechenden entwicklungspolitischen Diskussionskreisen aus"

<sup>4</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998

<sup>5</sup> Dies wird im folgenden in der Quellennotierung durch "Erfahrungen des Autors" gekennzeichnet.

<sup>6</sup> Vgl. Herz, Dietmar: Das System von Bretton Woods; in: Opitz, Peter (Koordinator): Die Vereinten Nationen; Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit; München; 1996; S. 78f

rung beziehungsweise einer dramatischen Ausweitung der UN-Aufgaben in der Richtung der EZ.<sup>7</sup> Die Idee vieler Entwicklungsstaaten war dabei, statt der Bretton Woods Organe IWF und *World Bank* Gegenmodelle aufzubauen, welche eine langfristige Planung von Entwicklung gewährleisten sollten.<sup>8</sup>

## 1.2 Gründung des UNDP

UNDP entstand 1966 durch den Zusammenschluß des Erweiterten Programm für Technische Hilfe (*Expanded Programme of Technical Assistance - EPTA*) und des Sonderfonds der UN (*Special Fund - SF*). Das 1949 gegründete EPTA arbeitete im wesentlichen durch das Entsenden von Fachkräften, der Sonderfonds der UN, 1958 eingerichtet, sollte größere Entwicklungshilfeprojekte durchführen.<sup>9</sup>

Ziel der UNDP-Gründung war es, ein zentrales Führungs- und Koordinationszentrum für die Entwicklungshilfe der UN zu schaffen.<sup>10</sup>

Ein grundlegendes Problem zeigte sich bald. Die Entwicklungsarbeit, die von UNDP geleistet und koordiniert werden sollte, wurde auch von zahlreichen anderen Sonderorganisationen der UNO durchgeführt. Wie sich organisationstheoretisch vermuten läßt, führten diese Kompetenzüberschneidungen in der Geschichte von UNDP meist nicht zu einer koordinierten Hilfe, sondern zum Kampf der Organisationen um Planungs- und Finanzierungsgewalt.<sup>11</sup>

## 1.3 Polarisierung

Zudem geriet UNDP wie fast alle Teile des UN-Systems in den 60er und 70er-Jahren in den großen Konflikt zwischen Entwicklungsländern und Industrienationen über die Umstrukturierung der UN in Hinblick auf eine "neue Weltwirtschaftsordnung".<sup>12</sup> Besonders die USA standen ab Mitte der 70er Jahre der multilateralen Entwicklungshilfe zunehmend skeptisch gegenüber. Das führte 1977 zur Entscheidung der USA, ihren Anteil an den Budgets der UN, und somit auch an UNDP, nicht weiter wachsen zu lassen.<sup>13</sup> Das Ringen um Machtpositionen zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern innerhalb der UN zeigt sich auch im Posten des UNDP-Administrators, das höchste Amt der Organisation. Als informelle Regel wird dieser Posten seit

---

<sup>7</sup> Vgl. Sahlmann, Herbert: UNDP - Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen; in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.): Handbuch Vereinte Nationen; München; 1991; S. 895

<sup>8</sup> Vgl. Herz, Dietmar: Das System von Bretton Woods; in: Opitz, Peter (Koordinator): Die Vereinten Nationen; Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit; München; 1996; S.79

<sup>9</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 303

<sup>10</sup> Vgl. Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 2 Die Sonderorganisationen (DGNV-Texte 41); Bonn; 1992; S. 135 und Kapitel 4.1.2 Strukturebene

<sup>11</sup> Vgl dazu Kapitel 2.3 Gegenüberstellung zu weiteren EZ-Organisationen der UN, und Kapitel 4.1.2 Strukturebene

<sup>12</sup> Vgl. Ferdowsi, Mir A.: Der Beitrag der UNO zur wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt; in: Opitz, Peter (Koordinator): Die Vereinten Nationen; Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit; München; 1996; S. 99-103

<sup>13</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 97

der Gründung von UNDP stets durch einen Amerikaner besetzt.<sup>14</sup> Erst 1999 ging man auf massiven Druck der europäischen Geberländer von dieser Praxis ab: Der amerikanische UNDP-Administrator James Gustave Speth wurde am ersten Juli 1999 von dem ehemaligen Weltbank-Manager Mark Malloch Brown abgelöst, ein Enländer.<sup>15</sup> In einem weiteren Punkt läßt sich ebenfalls der alte Konflikt in neuen Fragen aufzeigen: Entwicklungsländer und Industrienationen streiten im Moment darum, ob die Verteilung der Finanzmittel des UNDP durch die Empfängerländer bestimmt werden darf oder an entwicklungspolitische Bedingungen geknüpft sein soll.<sup>16</sup>

## 2 Aufgaben des UNDP - Ein weites Feld

### **2.1 “Technische Zusammenarbeit” und die Rolle des UNDP im UN-System**

Das UNDP wurde geschaffen, um für die UN ein “einheitliches, zentrales Finanzierungs- und Koordinierungsgremium für die Technische Hilfe”<sup>17</sup> zu kreieren. Somit ist zur Analyse der Organisation zunächst eine Definition von “Technische Hilfe” beziehungsweise “Technischer Zusammenarbeit”<sup>18</sup> (TZ) nötig. Unter TZ verstehen Entwicklungshilfeexperten jenen Teil der Entwicklungshilfe, der darauf ausgerichtet ist, Qualifikationen und Leistungsfähigkeit von Menschen und Institutionen zu verbessern, sei es auf dem Gebiet von Handwerk, Wissen, technischem *Knowhow*, oder Management.<sup>19</sup> Die zumeist gebrauchten englischen Stichwörter, um Technische Zusammenarbeit (*technical co-operation*) zu analysieren, sind *human resource development* (Qualifikationen bilden)<sup>20</sup>, *institution-building* (Strukturen aufbauen), *capacity-building* (eigene Leistungsfähigkeiten entwickeln) und *empowerment* (Eigenverantwortlichkeiten stärken).

Die wichtigsten Mittel der technischen Zusammenarbeit sind somit Ausbildungsangebote, Hilfe durch Experten und Berater beim Aufbau von Institutionen, sowie Studien zu entwicklungs-Problemen.

Im Idealzustand soll UNDP seine Rolle als zentrales Finanzierungs- und Koordinierungsgremium in drei Ansätzen verwirklichen.<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 305

<sup>15</sup> Vgl. UNDP: Mark Malloch Brown, World Bank Vice-President for external Affairs/United Nations Affairs, to be next UNDP Administrator; New York; 23.4.1999; (Pressrelease)

<sup>16</sup> Vgl. dazu Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 267-273 und Kapitel 4.2 Die Positionen der UNDP-Hauptakteure zu Reformschritten

<sup>17</sup> Sahlmann, Herbert: UNDP - Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen; in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.): Handbuch Vereinte Nationen; München; 1991; S. 895

<sup>18</sup> TZ ist der modernere der beiden Termini, die ansonsten im Allgemeinen synonym verwendet werden

<sup>19</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 37

<sup>20</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 37

<sup>21</sup> Vgl auch im folgenden Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 74

- 1 Finanzierungsfunktion: UNDP soll das zentrale Finanzierungsinstrument der entwicklungspolitischen Tätigkeiten der UN sein, die dann von *executing agencies* verwirklicht werden.
- 2 Koordination der UN-Entwicklungshilfe auf Länderebene, besonders durch den jeweiligen Länderrepräsentant der UNDP.
- 3 Koordination der UN-Entwicklungshilfe auf Programmebene, das heißt zwischen den verschiedenen UN-Fonds und Programmen.

UNDP hat somit nicht die Aufgabe, selber Entwicklungshilfeprojekte durchzuführen oder zu implementieren. Dafür kommen in erster Linie die Entwicklungsländer selbst in Betracht. Diese Eigenregie der Länder, die UNDP in den letzten Jahren stark ausgeweitet hat, wird mit *national execution* bezeichnet. Wenn das Land selber nicht zur Durchführung fähig ist, arbeitet UNDP mit den Sonderorganisationen der UN zusammen (meistens FAO, ILO, UNESCO, UNIDO und WHO) oder mit anderen Durchführungseinrichtungen wie NGO's oder dem UNOPS (*United Nations Office for Project Services*).<sup>22</sup>

## 2.2 Ziele des UNDP

UNDP hat in den 90er Jahren große Anstrengungen angestellt, um seinen Beitrag zur TZ zu konkretisieren und zu fokussieren.

Die 1994 erstmals formulierte entwicklungspolitische Zielsetzung lautet: *“To assist countries in their endeavour to achieve sustainable human development (SHD)”*<sup>23</sup>.

Unter *sustainable human development* versteht UNDP einen auf die Menschen in den Entwicklungsländern zugeschnittenen Ansatz, der auf Verbesserung der Wissensressourcen der Menschen, Selbstbestimmung und Wirtschaftswachstum mit gerechter Verteilung angelegt ist.<sup>24</sup>

Das SHD-Konzept soll im Rahmen von vier inhaltlichen Schwerpunkten (*focus areas*), nämlich Armutsbekämpfung, Beschäftigungsförderung, Frauenförderung sowie Erhaltung der Umwelt, verwirklicht werden.

Diese recht allgemeine Zielsetzung kann analytisch in drei Hauptrolle von UNDP aufgeteilt werden<sup>25</sup>:

- 1 die *policy role*: Darunter fallen globale Politikanalysen und Politikdialog im Hinblick auf *sustainable human development*
- 2 die *technical cooperation role*: Darunter wird verstanden, daß der weite Begriff des SHD-Konzeptes konkretisiert wird in der Konzentration von UNDP's Technische Zusammenarbeit auf die “institutionel-

---

<sup>22</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 306 und Kapitel 2.3 Gegenüberstellung zu weiteren EZ-Organisationen der UN

<sup>23</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 183

<sup>24</sup> UNDP: United Nations Development Programme (UNDP): A Force for Sustainable Human Development; New York; 1995; S. 2

<sup>25</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 168-169

len Voraussetzungen und die Entwicklung von nationalen Kapazitäten<sup>26</sup>. Dies wird unter dem Begriff *capacity development assistance* (CDA) zusammengefaßt.

3 die *coordination role*: UNDP koordiniert auf Länderebene die EZ durch verschiedene Dienstleistungen im Rahmen der *capacity development assistance*.

Diese Arbeit will die analysierten Aufgabenfelder von UNDP nun in einer übergeordneten Perspektive kurz problematisieren, nämlich in Gegenüberstellung zu anderen internationalen und nationalen Akteuren der EZ.

### 2.3 Gegenüberstellung zu weiteren EZ-Organisationen der UN

Der schon zuvor angesprochene Punkt der Entwicklungshilfe-Konkurrenz war die ganze Geschichte von UNDP hindurch ein Hauptproblem der Organisation.<sup>27</sup> Dabei hat UNDP schon immer an zwei Fronten gekämpft.

Ein Hauptkonkurrent sind die Organisationen des Bretton Woods Systems. Die Weltbank, die ursprünglich fast ausschließlich über die finanzielle Zusammenarbeit an der Entwicklungshilfe beteiligt war, hat ihre Technische Zusammenarbeit in den letzten Jahren beträchtlich ausgeweitet und arbeitet heute oft an Projekten mit genau denselben Schwerpunkten wie UNDP.<sup>28</sup> Nur selten funktioniert dabei die koordinierte Zusammenarbeit der beiden Institutionen Weltbank und UNDP, die zum Beispiel bei der *Global Environment Facility* (GEF) verwirklicht ist.<sup>29</sup> Auch die Internationale Entwicklungsassoziation IDA arbeitet häufig in den gleichen Aufgabenfeldern wie UNDP, was die Finanzierung von Entwicklungshilfeprojekten (besonders Verkehr, Industrie, Landwirtschaft) angeht.<sup>30</sup>

Ein zweiter Hauptkonkurrent für UNDP sind die Sonderorganisationen (*Specialized Agencies*) innerhalb der UN wie FAO, ILO, UNIDO, UNESCO, WHO oder UNFPA. Ursprünglich sollten diese und UNDP dadurch in ihren Aufgaben getrennt sein, daß UNDP die Koordinierung und Finanzierung der gesamten EZ übernimmt, und die Sonderorganisationen die Projektdurchführungen.<sup>31</sup> Diese Abgrenzung wurde jedoch stets von beiden Seiten durchbrochen. Einerseits taten die Sonderorganisationen alles, um eigenständig finanzieren und planen zu können, andererseits hat UNDP auch immer wieder die Implementierung von Projekten übernommen. Auch Reformen wie die Gründung einer "EZ-Familie der UN" in der *United Nations Development*

---

<sup>26</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 169

<sup>27</sup> Vgl. dazu ausführliche Darstellung in Kapitel 4.1.2 Strukturebene

<sup>28</sup> vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 42 und Klingebiel, Stephan: Verlässliche Finanzierung als unverzichtbares Reformelement; in: Vereinte Nationen; 1/1999; S. 7

<sup>29</sup> Vgl. Herz, Dietmar: Das System von Bretton Woods; in: Opitz, Peter (Koordinator): Die Vereinten Nationen; Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit; München; 1996; S. 90, und UNDP: UNDP Today. Introducing the Organization; New York; 1998; S. 12

<sup>30</sup> Vgl. Herz, Dietmar: Das System von Bretton Woods; S. 91 und Ferdowsi, Mir A.: Der Beitrag der UNO zur wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt; beide in: Opitz, Peter (Koordinator): Die Vereinten Nationen; Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit; München; 1996; S. 103

<sup>31</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 74, 318-345

Group (UNDG)<sup>32</sup>, die 1997 zusammengestellt wurde, haben bislang kaum zu einer Harmonisierung der eher zerstrittenen UN-Gemeinschaft beigetragen.

#### **2.4 Komparative Vorteile von UNDP gegenüber anderen EZ-Organisationen**

Im Zusammenhang mit UNDP spricht man oft von Schwächen, Krise und Reformbedarf.<sup>33</sup> Als multilaterale EZ-Organisation und UN-Organisation hat UNDP jedoch auch eine Reihe von spezifischen Vorteilen:<sup>34</sup> Erstens spielen die Empfängerländer eine maßgebliche Rolle bei der EZ (*ownership-Prinzip, national execution*), was im Sinne des *empowerment* Paradigmas der beste Weg zu nachhaltiger Entwicklung ist, zweitens ist UNDP ein politisch neutraler Geber, bei dem keine wirtschaftlichen Eigeninteressen die EZ konditionieren. Drittens liegt eine wesentliche Stärke der Organisation in weltweit starker Präsenz in vielen einzelnen Staaten. Mehr als 132 Länderbüros bedienen mehr als 170 Länder direkt und in lokaler Kooperation.<sup>35</sup> Viertens können UNDP-Mittel vergleichsweise flexibel und multisektoral angewandt werden. Daher können sie den Bedürfnissen der Programmländer besonders gut dienen.

### 3 Struktur des UNDP

#### **3.1 Einbettung in das UN-System**

UNDP ist keine Sonderorganisation der UN wie viele andere EZ-Organisationen im UN-System (zum Beispiel WHO, UNESCO, ILO und IWF). Diese sind durch hohe Autonomie, eigene Haushalte und eigene Rechtspersönlichkeit gekennzeichnet und nur durch Sonderabkommen mit den UN verbunden.<sup>36</sup> UNDP ist dagegen ein "Spezialorgan" (*Special Organ*), das somit über keine eigene völkervertragliche Grundlage verfügt.<sup>37</sup> UNDP ist als sogenanntes "Nebenorgan" (*subsidiary body*) sowohl der UN-Generalversammlung (GV) als auch dem *Economic and Social Council* (ECOSOC) berichtspflichtig und unterstellt. Die Kontrolle erfolgt über den Exekutivrat (*Executive Board*, früher *Governing Council*), in den 36 Mitglieder von der ECOSOC für jeweils drei Jahre nach einem regionalen Schlüssel gewählt werden.<sup>38</sup> UNDP berichtet jährlich über den ECOSOC an die Generalversammlung.<sup>39</sup>

<sup>32</sup> UNDP: UNDP Today. Introducing the Organization; New York; 1998; S. 18

<sup>33</sup> Vgl. Kapitel 4 Die drei Krankheiten des UNDP: Geldmangel, institutionelle Zersplitterung und schlechte Öffentlichkeitsarbeit

<sup>34</sup> Vgl. im folgenden Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 147-149

<sup>35</sup> UNDP: UNDP Today. Introducing the Organization; New York; 1998; S. 2

<sup>36</sup> Vgl. Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 2 Die Sonderorganisationen (DGNV-Texte 41); Bonn; 1992; S. 11

<sup>37</sup> Vgl. Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 1 Die Haupt- und Spezialorgane (DGNV-Texte 40); Bonn; 1991; S. 125

<sup>38</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 304

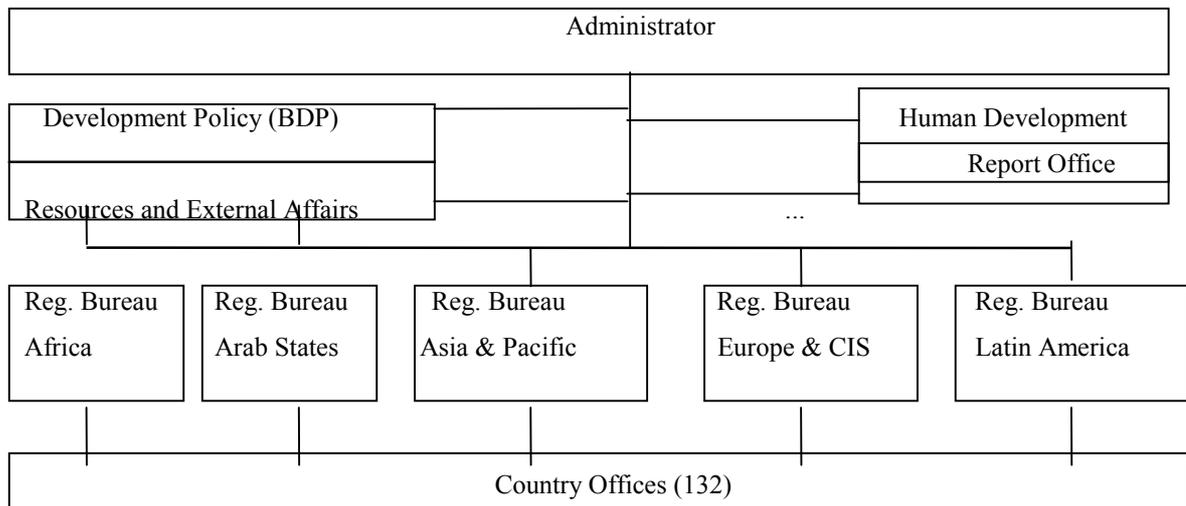
<sup>39</sup> Vgl. Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 1 Die Haupt- und Spezialorgane (DGNV-Texte 40); Bonn; 1991; S. 125

### 3.2 Organisationsstruktur

Die Binnenstruktur von UNDP ist hierarchisch, bürokratisch und kompliziert verzweigt.<sup>40</sup> Im wesentlichen besteht das System aus den *headquarters* in New York, in denen fünf Unterabteilungen jeweils die Arbeit für einen Erdteil koordinieren. Das Fundament der Organisation bilden die "Länderbüros" (*county office*), in denen über 130 UNDP-Repräsentanten (*resident representative*) für die Programm- und Projektverwirklichung vor Ort zuständig sind.

Neben der zentralen Regionen-Verwaltung und den Länderbüros gibt es in den *headquarters* verschiedene Spezialbüros. Ein wichtiges ist das *Bureau for Development Policy* (BDP), in dem die strategische Ausrichtung von UNDP durch Forschung, Analysen und Pilotprojekte ausgearbeitet wird. Des weiteren ist das BDP für die Globalprogramme von UNDP verantwortlich.

Übersicht 1: Darstellung des UNDP - Organisationsstruktur (vereinfacht)<sup>41</sup>



### 3.3 Finanzierung und Finanzstruktur

UNDP finanziert sich ausschließlich über sogenannte *voluntary contributions*, also freiwillige Beiträge der Mitgliedsstaaten der UN. Mit diesen *core resources*, die im wesentlichen durch Industrieländer (Hauptbeitragszahler waren 1996 Japan, Niederlande, Dänemark, Deutschland, Norwegen) getragen werden, werden die Hauptprogramme von UNDP finanziert. Die *core resources* betragen 1996 852 Millionen US Dollar. Der Anteil dieser freiwilligen Leistungen nahm jedoch in den vergangenen Jahren zugunsten sogenannter *non-core resources* ab, die nur zweckgebunden eingesetzt werden dürfen.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Vgl. UNDP: UNDP Today. Introducing the Organization; New York; 1998; S. 10

<sup>41</sup> Quelle: UNDP: UNDP Today. Introducing the Organization; New York; 1998; S. 10 und Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 141

<sup>42</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 119, 307

Das gesamte Finanzvolumen (Nettoauszahlungen) der UN für Entwicklungshilfe (1995 5,877 Milliarden US Dollar), an dem UNDP 1995 mit 1,248 Milliarden US Dollar (21 Prozent) beteiligt war, bildet nur knapp zehn Prozent der weltweiten *Official Development Assistance* (ODA). Die UN ist damit bestenfalls ein mittelgroßer Geber neben anderen bilateralen und internationalen Gebern.<sup>43</sup> Zudem sinkt das Volumen multilateraler ODA zunehmend, als Grund wird häufig die *aid fatigue* vieler Geberländer genannt.<sup>44</sup> Während UNDP 1991 noch etwa 1 Milliarde Dollar Einnahmen zur Verfügung hatte, waren es 1997 nur 778 Millionen Dollar (jeweils *core resources*). Ein jüngstes Beispiel für die *aid fatigue* ist Deutschland, das 1999 ankündigte, den deutschen Beitrag zu UNDP um ein Viertel auf 75 Millionen Mark zu kürzen.<sup>45</sup> Nach jüngsten Presseberichten plant die Bundesregierung sogar, ihren Beitrag nochmals zu halbieren auf 42,4 Millionen Mark. Grund sei die Ablehnung ihres Kandidaten für den Chefposten der Organisation.<sup>46</sup>

## 4 Die drei Krankheiten des UNDP: Geldmangel, institutionelle Zersplitterung und schlechte Öffentlichkeitsarbeit

### **4.1 Probleme und Reformbedarf (in drei Ebenen nach Klingebiel)<sup>47</sup>**

Die jüngste und wohl umfassendste Analyse der UNDP Reformdiskussion stammt von Stephan Klingebiel, der die zentralen Defizite in drei Ebenen unterteilt: konzeptionelle Ebene, Strukturebene sowie Administrativebene.

#### *4.1.1 Konzeptionelle Ebene*

In Bezug auf UNDP fällt zumeist die sogenannte "Lückenbüßer"-Problematik auf. Lange Zeit hatte die Organisation kein festes Motto oder Konzept ihrer Rolle in der internationalen EZ, und wurde so oft zum *donor of last resort*, der einstieg, wenn kein anderer sich zuständig fühlte.<sup>48</sup> Dies führt auch zum Problem der *projectitis*, also das Durchführen von vielen kleinen EZ-Maßnahmen, die zu viel Zeit und Geld für magere Ergebnisse verbrauchen.<sup>49</sup>

#### *4.1.2 Strukturebene*

Auf der Strukturebene ist ein gravierender Systemfehler in der ungenügenden Steuerung von UNDP durch die zuständigen Gremien (ECOSOC und GV) festzustellen. Dies wird von manchen Beobachtern als Ge-

---

<sup>43</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 84, 118-120

<sup>44</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 117

<sup>45</sup> Vgl. Holtz, Uwe: Die Bundesregierung schwächt die UN; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung; 24.2.1999

<sup>46</sup> Vgl. Agence France Presse: Weniger Entwicklungshilfe; in: Der Tagesspiegel; 3.7.1999; S. 7 und Kapitel 1.3 Polarisierung

<sup>47</sup> Vgl. im folgenden Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 67-149

<sup>48</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 85

<sup>49</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 144

burtsfehler analysiert, da ECOSOC eben als "politisches Diskussionsforum"<sup>50</sup> und nicht als Steuerungsorgan geschaffen wurde.

Ein zweites Problem von UNDP auf der Strukturebene ist die Finanzunsicherheit und Finanzknappheit, die aufgrund der besonderen Finanzierungsmechanismen (jährliche *voluntarily contributions*) von UNDP besonders prekär sind.<sup>51</sup> Dadurch ist die Organisation erstens extrem abhängig von den großen Geberländern, und zweitens zerstört der jährliche Zusagezyklus eine längerfristige Finanzplanung. Besonders bedenklich für UNDP ist die schon angesprochene Zunahme der *aid fatigue* der Hauptgeberländer, die trotz Reformbemühungen weiterzugehen scheint. "Eine durchaus realistische Möglichkeit ist heute ein Szenario, das grundsätzlich zwar von einem erfolgreichen ... Reformprozeß ausgeht, aber paradoxerweise gleichzeitig von einem sinkenden Engagement der Hauptbeitragszahler."<sup>52</sup>

Als letztes zu nennen ist das schon zuvor analysierte Problem der ständigen "Kompetenzüberschneidungen durch Aufgabenzersplitterung". Allzu oft haben Weltbank und UNDP oder andere UN-Sonderorganen und UNDP die gleichen Projekte und Aufgaben in denselben Ländern.<sup>53</sup> Diese sind im Falle Weltbank-UNDP in der Regel unkoordiniert und oft durch ein Konkurrenzverhältnis charakterisiert. Auch der ständige Kampf mit den UN-Sonderorganisationen um die Hoheit bei Koordinierung und Finanzierung der UN-EZ hat sich in der Geschichte des UNDP eher intensiviert als aufgelöst.<sup>54</sup> Dabei wird "das Konzept der zentralen Finanzierung der UN-Entwicklungszusammenarbeit über das UNDP (*funding*-Rolle) zunehmend ausgehöhlt".

#### 4.1.3 Administrationsebene

Zynisch könnte man formulieren, daß sich in UNDP sowohl alle generellen Probleme der TZ (wie mangelnde Implementierung, fehlende strategische Ausrichtung zum Beispiel auf entwicklungsorientierte Regierungen, *donor-driven* Systeme) als auch des UN-Systems (wie Ineffizienz, mangelhaftes Kostenbewußtsein, Überbesetzung, Personelle Qualifikationsdefizite, Top-Down Hierarchie) vereinigt.<sup>55</sup>

Weitere Probleme entstehen ironischerweise oft durch den Versuch der Reform, der die zuvor genannten Probleme ausräumen soll. So beklagen viele Experten eine zunehmende Vernichtung des "Gedächtnisses" der Organisation durch einen massiven Personalabbau<sup>56</sup> und kurzatmige Anstellungsverträge, die im Zuge der "Entbürokratisierungsreformen" eingeleitet wurden. Dadurch wird es auch zunehmend schwierig, ausreichend qualifiziertes Personal anzuwerben und an die Organisation zu binden.<sup>57</sup>

---

<sup>50</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 81

<sup>51</sup> Vgl. Kapitel 3.3 Finanzierung und Finanzstruktur

<sup>52</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 9

<sup>53</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 79, 86, 134, 196-200

<sup>54</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 84, 127f

<sup>55</sup> Vgl. auch Snow, Crocker Jr.: "Change the world, but don't change us"; in: The World Paper; April 1999; S. 5-6

<sup>56</sup> So wurden in letzten 10 Jahren 20 Prozent des UNDP-Personals abgebaut. Vgl. Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 95

<sup>57</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 236

#### 4.1.4 Unzureichende Öffentlichkeitsarbeit

In Ergänzung zu den drei Ebenen von Klingebiel möchte diese Arbeit das Grundproblem einer unzureichenden Öffentlichkeitsarbeit des UNDP betonen.

Die Organisation ist in den meisten Öffentlichkeiten der Hauptgeberländer gänzlich unbekannt, und selbst vielen politischen Entscheidungsträgern fehlt das Wissen über die Arbeit von UNDP.

Dieses bedenkliche Bekanntheitsdefizit läßt sich nur zum Teil auf strukturelle Hindernisse zurückführen. Zwar ist es unbestreitbar ein Problem, daß ein Großteil der Arbeit von UNDP in abgelegenen und oft als "unwichtig" gesehenen Regionen der Erde stattfindet, die wenig "natürliche Medienaufmerksamkeit" besitzen.<sup>58</sup> Zudem läßt sich die langfristig, konzeptionell und koordinierend ausgerichtete Arbeit des UNDP nur äußerst schlecht auf der Themenagenda von Medien plazieren. Dies läßt sich mit der kommunikationswissenschaftlichen Theorie der Nachrichtenwertfaktoren erklären, nach der die Medien einfache, konkrete und sensationelle Nachrichten bevorzugen, die zudem eine Identifikation der Rezipienten durch räumliche, kulturelle und zeitliche Nähe ermöglicht.<sup>59</sup> Dieser Effekt ist im übrigen ein grundsätzliches Problem jeglicher EZ in der öffentlichen Arena. Als weiteres strukturelles Hindernis für eine effektive Öffentlichkeitsarbeit kann die räumliche Distanz zwischen den *headquarters* in New York und wichtigen Geberländern wie Japan, Niederlande, Dänemark, Deutschland und Norwegen genannt werden.

Doch trotz dieser strukturellen Defizite kann UNDP nicht von dem Vorwurf der unzureichenden Anstrengungen auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit freigesprochen werden. "Das UNDP war auf diesem Gebiet in der Vergangenheit zu passiv und hat keine langfristige Überzeugungs- und Informationspolitik betrieben."<sup>60</sup>

Innerhalb des UNDP ist das Bureau for Resources and External Affairs (BREA) für die Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Die Koordination zwischen den einzelnen Programmen und BREA verläuft jedoch oft unvollständig.<sup>61</sup> Zwar versucht UNDP seit einiger Zeit verstärkt, durch alternative Mittel wie eine extensive Präsenz im Internet (<http://www.undp.org/>) und den jährlichen *Human Development Report*<sup>62</sup> seine Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken. Auch merken einige Kritiker an, wichtiger als eine bessere Öffentlichkeitsarbeit sei eine bessere Lobbyarbeit bei den entsprechenden Entscheidungsträgern.<sup>63</sup>

Dennoch führt längerfristig kein Weg an einer radikalen Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit von UNDP vorbei. Die demokratische Gesellschaftsorganisation der Hauptgeberländer bedingt, daß langfristig eine substantielle Unterstützung für UNDP nur dann zu erreichen ist, wenn man das eigene Anliegen in den Wahlbevölkerungen der Länder verankern kann. Denn letztendlich werden nur dadurch die nationalen politischen Entscheidungsträger dazu legitimiert, die EZ von UNDP weiter zu unterstützen oder sogar auszubauen.

---

<sup>58</sup> Vgl. Snow, Crocker Jr.: "Change the world, but don't change us"; in: *The World Paper*; April 1999; S. 5

<sup>59</sup> Vgl. Galtung, Johan/ Ruge, Mari: Structuring and selecting news; in: Cohen, Stanley/Young, Jock (Hg.): *The Manufacture of News. Social Problems, Deviance and the Mass Media*; London; 1974; S. 62-72 und Burkart, Roland: *Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder*; Wien; 1995; S. 267-272

<sup>60</sup> Klingebiel, Stephan: *Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)*; Köln; 1998; S. 210 und Erfahrungen des Autors

<sup>61</sup> Erfahrungen des Autors

<sup>62</sup> Vgl. Kapitel 5.1 Der Human Development Report

<sup>63</sup> Vgl. Klingebiel, Stephan: *Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)*; Köln; 1998; S. 258

Mögliche Elemente einer solchen erweiterten Öffentlichkeitsarbeit könnten umfassen:

- Konstante Bereitstellung von multimedialen und multilingualen Medieninformationen (und Informationsdiensten), die auf die Bedürfnisse der Medien eingehen (zum Beispiel durch Veröffentlichung von Statistiken, Einzelfallgeschichten, direkte Ansprechpartner)
- Langfristige Einbettung und zentrale Koordinierung von Öffentlichkeitsarbeit als fester Bestandteil in jedem Einzelprogramm
- Konkrete und mediengerechte Vermittlung der EZ (von der Vermeidung von Fachwörtern und Abkürzungen bis hin zu Spielfilmen mit EZ-Themen)<sup>64</sup>

#### 4.2 Die Positionen der UNDP-Hauptakteure zu Reformschritten

Ein wesentlicher Grund für die Reformschwäche von UNDP liegt (wie so oft im UN-System) bei den grundsätzlichen Differenzen der wesentlichen Akteure. Es lassen sich drei divergierende Positionen aufzeigen:

Tabelle 1: Die Positionen der UNDP-Hauptakteure zu Reformschritten<sup>65</sup>

Akteur	Position / Forderungen
Industrieländer	- besseres Management ( <i>performance, accountability</i> , Effizienz) - Konkretisierung der inhaltlichen Aufgaben (SHD) bei Aufgabenkonzentration auf entwicklungspolitischen Qualitätsstandards ( <i>good governance</i> )
Entwicklungsländer	- mehr Finanzmittel - keine Konditionen bei der EZ (also keine Mittelvergabe nach entwicklungspolitischen Kriterien) - Keine NGO-Beteiligung, Regierungen als Kooperationspartner - mehr <i>national execution</i> - Nebeneinander der UN EZ-Organisationen, keine Integration - IWF und Weltbank unter Kontrolle von ECOSOC bringen
UN	- Beharrung auf bestehende Strukturen ( <i>“Change the World, but don’t change us”</i> <sup>66</sup> ), besonders bei Sonderorganisationen wie FAO, ILO, UNESCO ..., deren Finanzierungsressourcen und Durchführungsautonomie durch Reformen beschnitten würde

#### 4.3 Lösungsansätze von UNDP- Der Patchwork Approach

Das oben tabellarisch aufgezeigte Politikproblem verhindert eine von Experten oft geforderte grundsätzliche Reform (*big bang*). Dennoch versucht UNDP besonders seit Anfang der 90er Jahre, sich zu reformieren.

<sup>64</sup> UNDP: A Global Brain-Storm: Oracling UNDP’s Future in a New Millenium (unveröffentlicht) und eigene Vorschläge

<sup>65</sup> Quelle: Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 265-269

<sup>66</sup> Snow, Crocker Jr.: “Change the world, but don’t change us”; in: The World Paper; April 1999; S. 5-6

Dazu gehört die inhaltliche Fokussierung, die verwirklicht wurde durch die *core mission* von 1994 (*poverty eradication through Sustainable Human Development*) und später in dem Konzept der vier inhaltlichen Schwerpunkten (*focus areas*) Armutsbekämpfung, Beschäftigungsförderung, Frauenförderung sowie Erhaltung der Umwelt.

UNDP hat darüber hinaus neue EZ-Inhalte aus dem SHD-Konzept abgeleitet, das wohl wichtigste ist *good governance*, also die Schaffung, Reform und Unterstützung von funktionalen öffentlichen Strukturen auf lokaler, nationaler sowie staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene.<sup>67</sup>

Daneben fand bei UNDP in den letzten Jahrzehnten ein genereller Paradigmenwechsel von *assistance* zu *national capacity-building* hin statt. Dadurch soll EZ zielorientierter werden, die Empfängerseite besser einbezogen werden (zum Beispiel durch lokale Fachkräfte), und die Bedürfnisse der Empfänger (auch nicht-staatlicher Akteure) besser erkannt werden.<sup>68</sup>

Eines der bedeutsamsten Reformvorhaben auf der Strukturebene ist ein neues Programmierungsverfahren. Dieses bedeutet, daß die bisherigen unflexiblen und quasiautomatischen Länderquoten bei der Zuteilung der finanziellen EZ-Ressourcen geändert werden. Durch verschiedene Mechanismen sollen Anreize für entwicklungspolitisch sinnvolle Maßnahmen geschaffen werden, zudem sollen ärmste Entwicklungsländer Priorität erhalten.

Ein weiterer Reformschritt ist der Versuch, die EZ auf Länderebene besser zu koordinieren. Dafür ist der *resident coordinator* in den Länderbüros verantwortlich, der die verschiedenen Akteure der internationalen EZ zum Beispiel durch *round tables* zusammenführen kann.<sup>69</sup>

In der Frage der finanziellen Austrocknung ist UNDP selbst relativ machtlos. Das einzige Mittel der Organisation in diesem Feld ist das Werben um die Aufstockung der freiwilligen Mittel mit den Argumenten der durchlaufenen Reformschritte und durch eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit.<sup>70</sup> Grundsätzlich verweisen EZ-Experten darauf, daß eine stabile Finanzierung der UN-Entwicklungshilfe nur durch ein abgestuftes System von festen Pflichtbeiträgen der Mitgliedsstaaten sowie ausgehandelten und - wie bisher - freiwilligen Beiträgen zu erreichen ist.<sup>71</sup> Langfristig müßten zudem neue politisch unabhängige Finanzierungsmechanismen wie Abgaben auf internationale Aktivitäten (wie Flugverkehr, Finanztransaktionen, Waffenverkäufe, Welthandel) erschlossen werden.<sup>72</sup>

---

<sup>67</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 56, 189f

<sup>68</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 55, 183

<sup>69</sup> Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 200-206

<sup>70</sup> Vgl. Kapitel 4.1.4 Unzureichende Öffentlichkeitsarbeit

<sup>71</sup> Vgl. d'Orville, Hans/Najman, Dragoljub: Klotzen statt kleckern, Vorschläge für eine solide Finanzierung der Vereinten Nationen; in: der überblick, 3/94; Spetember 1994; S. 48

<sup>72</sup> Vgl. d'Orville, Hans/Najman, Dragoljub: Klotzen statt kleckern, Vorschläge für eine solide Finanzierung der Vereinten Nationen; in: der überblick, 3/94; September 1994; S. 47 und Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998; S. 258-259

## 5 Schlaglichter der EZ-Praxis des UNDP

### 5.1 **Der Human Development Report**

Der *Human Development Report* (HDR) wird seit 1991 von UNDP herausgegeben. Er soll den weltweiten Stand der menschlichen Entwicklung darstellen und zudem das Profil der Organisation schärfen. Der HDR ist jedes Jahr einem Schwerpunktthema gewidmet. 1997 war dieses "Armut", 1998 untersucht der Bericht das Phänomen "Konsum". Neben diesem Schwerpunkt versucht der *Human Development Report*, den UNDP Kernbegriff des SHD zu operationalisieren, und zwar im sogenannten *Human Development Index* (HDI). Dieser kategorisiert die Länder weltweit nach "drei Dimensionen menschlicher Entwicklung: Lebensdauer, Bildung und angemessener Lebensstandard."<sup>73</sup> Dazu werden die Lebenserwartung bei der Geburt, der Bildungsstand (Alphabetisierungs- und Gesamteinschulungsrate) und das bereinigte Pro-Kopfeinkommen gemessen.

Tabelle 2: Human Development Index 1998<sup>74</sup>

Land	HDI-Wert	HDI-Rang
Canada	0,960	1
France	0,946	2
Norway	0,943	3
USA	0,943	4
...	...	...
Mali	0,236	171
Burkina Faso	0,219	172
Niger	0,207	173
Sierra Leone	0,185	174

UNDP interpretiert die Indexzahlen für den HDI 1998 wie folgt: "So hat Kanada nur ein Defizit menschlicher Entwicklung von 4 Prozent aufzuholen, Sierra Leone dagegen ein Defizit von 82 Prozent."<sup>75</sup>

Der HDI will ein Kontrast-Index sein zu den sonstigen wirtschaftszentrierten Einschätzungen von Entwicklung. "Als Alternative zu einem Ansatz, der die Entwicklung ausschließlich mit Wirtschaftswachstum gleichsetzt, stellt dieses neue Konzept die Menschen in den Mittelpunkt. Auch werden Wirtschaftswachstum und höherer Konsum nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zur Erreichung menschlicher Entwicklung betrachtet."<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1998; Bonn; 1998; S. 17

<sup>74</sup> UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1998; Bonn; 1998; S. 152-154

<sup>75</sup> UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1998; Bonn; 1998; S. 23

<sup>76</sup> UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 1998; Bonn; 1998; S. 19

## 5.2 Das Information Technologies for Development Programme

UNDP versucht stets, auf die neuesten Formen im Spektrum der "Technischen Zusammenarbeit" einzugehen. Daher gründete es im Januar 1997 das *Information Technologies for Development Programme (IT for Development Programme)*<sup>77</sup>. Dieses hat die Aufgabe, das Potential zu erforschen, das in der Anwendung moderner Kommunikationsmittel für die EZ liegt. Besonderer Fokus liegt auf den Kommunikationsmedien PC und Internet. Das *IT for Development Programme* sieht in diesen neuen Medien zahlreiche Chancen für Entwicklungsländer, darunter<sup>78</sup>:

- die Steigerung der Eigenverantwortlichkeit und des Wissens von Einzelpersonen und Kommunen durch das ungeheure Wissensverbreitungspotential des Internet und die Möglichkeit des selbständigen Lernens (*long-distance education*)
- die Verbesserung der Menschenrechtssituation durch die kaum einschränkbare Pressefreiheit des Internet
- Wirtschaftswachstum und Arbeitsplatzgewinn auch in abgelegenen, ländlichen Gebieten durch kostengünstigen Weltmarktzugang (über *e-commerce*) und dezentralisierte Arbeitsplätze (*tele-worker*)
- die Verbesserung der Gesundheitssituation (*tele-medicine*)

Diesen Potentialen der *Information and Communication Technologies (ICT)* versucht das UNDP-Programm durch die Formulierung von fünf Problem- und damit Aufgabenfeldern näherzukommen:

- 1 das Bewußtmachen der ICT-Potentiale bei EZ-Entscheidungsträgern.
- 2 die Überbrückung der immensen technischen Defizite der Entwicklungsländer bei Telekommunikationsinfrastruktur und Hardware
- 3 das Vermitteln des Wissens und der Fähigkeiten, um mit modernen ICT umzugehen
- 4 die Bereitstellung von relevanten Wissensinhalten für Entwicklungsländer und die Überwindung von Sprachgrenzen
- 5 die Finanzierung der vorhergehenden Punkte, welche großflächige Investitionen verlangt

Wie diese Beschreibung der Arbeitsweise des *IT for Development Programmes* zeigt, erfüllt das Programm fast idealtypisch die konzeptionelle Aufgabe von UNDP: Erstens leistet es eine systematische Erforschung des ICT-Bereiches für die EZ und zweitens ist es für die Bereitstellung dieses Wissens in anderen UN-Organisationen und die Koordination des ICT-Bereichs im UN-System offen. Auch organisatorisch spiegelt sich diese Stellung des Programms wieder: Das *IT for Development Programme* ist dem *Bureau for Development Policy*, also der Strategieschmiede von UNDP, untergeordnet.<sup>79</sup>

Am *IT for Development Programme* lassen sich sehr gut zwei weitere Charakteristiken von UNDP aufzeigen: Das Problem der Mehrfachzuständigkeiten innerhalb des UN-Systems und die Zwitterrolle von UNDP als Finanzkoordinator und Projektdurchführer.

Wie in fast allen anderen EZ-Bereichen arbeiten im ICT-Bereich eine Fülle von UN-Sonderorganisationen, Kommissionen und Projekte. Sowohl die UNESCO, als auch UNRISD, die ITU, die UN *Commission for*

---

<sup>77</sup> Vgl. <http://www.undp.org/info21/index.htm>

<sup>78</sup> Vgl. auch im folgenden UNDP: *Information Technologies for Development Programme*; New York (Brochure), und d'Orville, Hans: *IT: an emerging dimension of development cooperation*; in: *Development Today*; Vol IX - No 2; 12.2.1999

<sup>79</sup> Vgl. Kapitel 3.2 Organisationsstruktur

*Science and Technology for Development* und weitere Sonderorganisationen fühlen sich für ICT zuständig.<sup>80</sup> Es erscheint schon organisationstheoretisch kaum möglich, all diese unterschiedlichen Ansätze vollständig und sinnvoll zu koordinieren.

Auch die Zwitterrolle von UNDP als Finanzkoordinator und Projektdurchführer zeigt sich im Kleinen im *IT for Development Programme*. Dieses ist einerseits erfolgreich an der systematischen Erforschung des ICT-Phänomens beteiligt und versucht, als koordinierende Kraft innerhalb der UN-Organisationen zu wirken. Andererseits führt das Programm seit einigen Jahren auch selber Pilotprojekte durch, um die Auswirkungen von ICT in Entwicklungsländern besser verstehen zu lernen. Erst diesen März wurde von UNDP in Ägypten das erste sogenannte *Technology Access Center* (TACC) eröffnet, das als Schulungs-Zentrum für Internetzugang dienen soll und die oben erwähnten Anwendungsmöglichkeiten von ICT für die EZ ausloten soll. Weitere solche Projekte sind in Vorbereitung.

Man kann also hier die Zwitterposition sehr konkret beobachten, mit der UNDP auch operative Aufgaben an sich zieht, in diesem Falle sicher mit der Berechtigung, daß Pilotprojekte eine Notwendigkeit sind, um die strategische Ausrichtungs- und Koordinationsfunktion zu ermöglichen.

---

<sup>80</sup> UNDP: *Information Technologies for Development Programme*; New York (Brochure); S. 2

## 6 Zusammenfassung

Die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der UN und speziell das UNDP ist in eine gefährlichen Zwickmühle zwischen Reformdruck und politischer Lähmung geraten. Diese ist im wesentlichen durch drei Faktoren bedingt:

Erstens wurde UNDP innerhalb des UN-Systems die überaus schwierige Rolle des zentralen Koordinators und Finanziers zugesprochen, gleichzeitig jedoch haben Kompetenzstreitigkeiten innerhalb des Systems (sowohl zwischen den verschiedenen Mitgliedsländern als auch zwischen den verschiedenen EZ-Programmen) eine Ausfüllung dieser Koordinationsrolle bislang stets blockiert.

Als zweiter Faktor ist die Schwäche von UNDP selbst zu nennen, die durch bürokratische Strukturen, eine lange Zeit fehlende Zielsetzung sowie ineffiziente und kleinteilige Projektorientierung bedingt ist. Dazu gehört auch eine unzureichende Öffentlichkeitsarbeit.

Ein dritter Faktor ist schließlich die rapide anwachsende *aid fatigue* der Hauptbeitragsländer trotz andauernder Reformen von seiten des UNDP. Die daraus resultierende chronische Finanznot und Planungsunsicherheit treibt die Organisation inzwischen in vielen Fällen über den Rand der Handlungsunfähigkeit hinaus.

Die strukturelle Reformunfähigkeit des UN-Gesamtsystems, die organisatorische Schwächen der Einzelorganisation und die politische Lähmung durch Finanzentzug könnten in naher Zukunft dazu führen, daß die multilaterale EZ durch UNDP stark zurückgehen wird. Dies würde allerdings nach Ansicht vieler Experten eine Lücke in der internationalen EZ aufreißen, die eben nur die politisch neutrale, weltweit präsenste, koordinierende, multisektorale und konzeptionell durchaus moderne EZ des UNDP füllen kann.

## Quellenverzeichnis

**Agence France Press:** Weniger Entwicklungshilfe; in: Der Tagesspiegel; 3.7.1999; S. 7

**Burkart, Roland:** Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder; Wien; 1995; S. 267-272

<u>1</u>	<u>Geschichte des UNDP - Die Geburt der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit</u>	<u>3</u>
1.1	Vorgeschichte	3
1.2	Gründung des UNDP	4
1.3	Polarisierung	4
<u>2</u>	<u>Aufgaben des UNDP - Ein weites Feld</u>	<u>5</u>
2.1	“Technische Zusammenarbeit” und die Rolle des UNDP im UN-System	5
2.2	Ziele des UNDP	6
2.3	Gegenüberstellung zu weiteren EZ-Organisationen der UN	7
2.4	Komparative Vorteile von UNDP gegenüber anderen EZ-Organisationen	8
<u>3</u>	<u>Struktur des UNDP</u>	<u>8</u>
3.1	Einbettung in das UN-System	8
3.2	Organisationsstruktur	9
3.3	Finanzierung und Finanzstruktur	9
<u>4</u>	<u>Die drei Krankheiten des UNDP: Geldmangel, institutionelle Zersplitterung und schlechte Öffentlichkeitsarbeit</u>	<u>10</u>
4.1	Probleme und Reformbedarf (in drei Ebenen nach Klingebiel)	10
4.2	Die Positionen der UNDP-Hauptakteure zu Reformschritten	13
4.3	Lösungsansätze von UNDP- Der Patchwork Approach	13
<u>5</u>	<u>Schlaglichter der EZ-Praxis des UNDP</u>	<u>15</u>
5.1	Der Human Development Report	15
5.2	Das Information Technologies for Development Programme	16
<u>6</u>	<u>Zusammenfassung</u>	<u>18</u>

**d’Orville, Hans:** IT: an emerging dimension of development cooperation; in: Development Today; Vol IX - No 2; 12.2.1999

**d’Orville, Hans/Najman, Dragoljub:** Klotzen statt kleckern, Vorschläge für eine solide Finanzierung der Vereinten Nationen; in: der überblick, 3/94; September 1994; S. 46-49

**Ferdowsi, Mir A.:** Der Beitrag der UNO zur wirtschaftlichen Entwicklung der Dritten Welt; in: Opitz, Peter (Koordinator): Die Vereinten Nationen; Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit; München; 1996; S. 98-115

**Galtung, Johan/ Ruge, Mari:** Structuring and selecting news; in: Cohen, Stanley/Young, Jock (Hg.): The Manufacture of News. Social Problems, Deviance and the Mass Media; London; 1974; S. 62-72

**Herz, Dietmar:** Das System von Bretton Woods; in: Opitz, Peter (Koordinator): Die Vereinten Nationen; Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit; München; 1996; S. 77-97

**Holtz, Uwe:** Die Bundesregierung schwächt die UN; in: Frankfurter Allgemeine Zeitung; 24.2.1999

**Hüfner, Klaus:** Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 1 Die Haupt- und Spezialorgane (DGNV-Texte 40); Bonn; 1991

**Hüfner, Klaus:** Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Strukturen, Aufgaben, Dokumente. Teil 2 Die Sonderorganisationen (DGNV-Texte 41); Bonn; 1992

**Klingebiel, Stephan:** Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP); Köln; 1998

**Klingebiel, Stephan:** Verlässliche Finanzierung als unverzichtbares Reformelement; in: Vereinte Nationen; 1/1999; S. 7-11

**Sahlmann, Herbert:** UNDP - Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen; in: Wolfrum, Rüdiger (Hg.): Handbuch Vereinte Nationen; München; 1991

**Snow, Crocker Jr.:** "Change the world, but don't change us"; in: The World Paper; April 1999; S. 5-6

**UNDP:** United Nations Development Programme (UNDP): A Force for Sustainable Human Development; New York; 1995

**UNDP:** A Global Brain-Storm: Oracling UNDP's Future in a New Millenium (unveröff.)

**UNDP:** Bericht über die menschliche Entwicklung 1998; Bonn; 1998

**UNDP:** UNDP Today. Introducing the Organization; New York; 1998

**UNDP:** Information Technologies for Development Programme; New York (Brochure)

**UNDP:** Mark Malloch Brown, World Bank Vice-President for external Affairs/United Nations Affairs, to be next UNDP Administrator; New York; 23.4.1999; (Press-Release)

<http://www.undp.org/>

<http://www.undp.org/info21/index.htm>

<http://www.sdn.undp.org/>