



REFORM DES ENTWICKLUNGSSYSTEMS DER UNO

Eine der dringlichsten und grössten Herausforderungen bei der Reform der UNO besteht darin, die Kohärenz, die Effizienz und die Wirksamkeit des UNO-Entwicklungssystems zu steigern. In den letzten zwei Jahrzehnten wurden zahlreiche Reformen an den Hauptsitzen und auf Länderebene eingeleitet. Die Gründung von UN Women und die Förderung des Ansatzes der «Einheit in der Aktion» gehören zu den Erfolgen dieser wichtigen Anstrengungen. Die Schweiz spielt traditionell eine wesentliche Rolle bei diesen Bestrebungen, indem sie regelmässig als Fazilitatorin der Resolution wirkt, die alle vier Jahre die allgemeinen Leitlinien für die Entwicklungsaktivitäten der UNO festlegt. Die Verabschiedung dieser systemweiten Resolution nach zweimonatigen Verhandlungen im Dezember 2012 bietet eine grosse Chance für einen nachhaltigen Durchbruch in die richtige Richtung.

BISHERIGE REFORMERFOLGE

Die Reform der UNO ist Gegenstand ständiger politischer Debatten mit häufig divergierenden Positionen. Es besteht jedoch ein Konsens, dass die Kohärenz, die Wirksamkeit und die Effizienz der operativen Aktivitäten der UNO gesteigert werden müssen.

Einheit in der Aktion

Generalsekretär Kofi Annan lancierte 1997 einen Reformprozess mit diesen Zielen, und 2006 veröffentlichte das Hohe Rangige Panel für systemweite Kohärenz der Vereinten Nationen ihren wegweisenden Bericht «Einheit in der Aktion» («Delivering as One»). Unter anderem wurde darin ein neues Geschäftsmodell für die operativen Entwicklungsaktivitäten der UNO auf Länderebene vorgeschlagen. Acht Länder meldeten sich freiwillig für die Pilotphase und überzeugten in der Folge weitere Staaten, sich ihnen anzuschliessen. In diesen Ländern tritt das operative Entwicklungssystem der UNO als «One UN», also als «eine UNO» auf und verfolgt dabei vier Hauptziele:

Eine Leitung: Der residierende Koordinator, der alle Entwicklungsaktivitäten der UNO in einem Programm-land koordiniert, soll mehr Befugnisse und Ressourcen erhalten. Indem er die strategische Gesamtführung übernimmt, kann er als Bindeglied zwischen nationalen Behörden, der UNO und anderen Partnern wirken.

Ein Programm: Gestützt auf die nationale Entwicklungsstrategie eines Empfängerlandes soll unter der Leitung des residierenden Koordinators ein gemeinsames Länderprogramm definiert werden. Dieses Programm nutzt das gesamte Know-how der UNO und erlaubt es den UNO-Organisationen, ihre Aktivitäten ihren komparativen Vorteilen entsprechend auszurichten.

Ein Budget: Die Entwicklungsorganisationen der UNO sollen auf Länderebene einen gemeinsamen Finanzrahmen verwenden. Eine koordinierte Finanzplanung liefert Regierungen und Partnern transparente Informationen über alle UNO-Aktivitäten sowie über Finanzierungsquellen und -lücken.

Ein Büro: Um die Effizienz zu erhöhen und die Verwaltungskosten zu senken, müssen die Geschäftsabläufe und Politiken harmonisiert, vereinfacht und vereinheitlicht werden. Wo dies möglich ist, sollten die UNO-Organisationen Räumlichkeiten und Dienstleistungen teilen.

Wie die steigende Popularität des Ansatzes der «Einheit in der Aktion» zeigt, schätzen die Regierungen der Partnerländer dessen positive Auswirkungen. Hierzu zählen eine stärkere Führungsrolle des betreffenden Landes und die bessere Ausrichtung der UNO-Aktivitäten auf seine nationalen Prioritäten. Um den Mehrwert dieses Organisationsmodells systematischer messen zu können, gaben die UNO-Mitgliedstaaten eine unabhängige Evaluation in Auftrag, die 2011/2012 stattfand. Sie zeigte auf, dass es weitere Reformschritte braucht, um das Potenzial einer besseren Koordination im Feld voll auszuschöpfen. Die Evaluation empfahl unter anderem, dass die Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen (UNDG) weitere Leitlinien in den Bereichen gemeinsame Planung und Überwachung sowie Evaluationssysteme

zur Verfügung stellt und die Verwendung eines gemeinsamen Haushaltsrahmens unterstützt. Zudem unterstrich sie die Notwendigkeit einer weitergehenden Harmonisierung der Geschäftspraktiken, insbesondere in den Bereichen Finanzmanagement, Rechnungslegungsgrundsätze und Personalvorschriften. Neben dem Ansatz der «Einheit in der Aktion» wurde der Wille der UNO-Mitgliedstaaten, die systemweite Kohärenz zu erhöhen, wiederholt in einschlägigen Resolutionen und Verwaltungsratsbeschlüssen zum Ausdruck gebracht. Durch die Rationalisierung einiger administrativer Dienstleistungen konnten Effizienzgewinne erzielt werden. Zudem wurde durch die Zusammenlegung von vier im Bereich Gender tätigen UNO-Organisationen zu UN Women im Jahr 2010 die institutionelle Fragmentierung verringert.

Die vierjährige umfassende Grundsatzüberprüfung (QCPR)

Das wichtigste normative Instrument zur Reform des UNO-Entwicklungssystems ist die vierteljährliche umfassende Grundsatzüberprüfung der operativen Entwicklungsaktivitäten des UNO-Systems (Quadrennial Comprehensive Policy Review, QCPR). Diese Resolution der Generalversammlung, die Aufträge zur besseren Umsetzung der Reformziele für das UNO-System entwickelt und erteilt, wird nach einer Auswertung der Fortschritte alle vier Jahre neu verhandelt. Die jüngste QCPR (Resolution 67/226) wurde im Dezember 2012 verabschiedet.

Das Konsenspapier deckt drei thematische Bereiche ab. Dazu gehören die Finanzierung der operativen Aktivitäten und die Verbesserung der Funktionsweise des UNO-Entwicklungssystems, die von zentraler Bedeutung für die Reform der UNO sind.

Neben diesen Themenbereichen unterstreicht die QCPR von 2012 auch die bereichsübergreifende Bedeutung bestimmter Entwicklungsziele (z.B. Armutsreduktion, Gleichstellung der Geschlechter). Zudem werden die Süd-Süd-Zusammenarbeit und die Entwicklung nationaler Kapazitäten gefördert.

Die QCPR-Resolution richtet direkte, verbindliche Aufträge an die Fonds und Programme des UNO-Entwicklungssystems sowie Empfehlungen an die Sonderorganisationen. Die Sonderorganisationen sind zwar autonom, koordinieren sich jedoch via den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) mit der UNO. Sie sind daher gehalten, die Reformen umzusetzen. Für die DEZA bedeutet dies, dass die QCPR für die meisten ihrer prioritären Organisationen¹ rechtlich verbindlich ist.

VERBLEIBENDE HERAUSFORDERUNGEN

Die Reform des UNO-Entwicklungssystems ist ein ehrgeiziges Unterfangen. Die QCPR betrifft die vier

¹ Die folgenden prioritären Organisationen der DEZA sind an die QCPR-Resolution von 2012 gebunden: UN WOMEN, UNAIDS, UNDP, UNFPA, UNHABITAT, UNHCR, UNICEF, UNRWA, WFP.

grössten Herausforderungen bei der Förderung eines effizienten, wirksamen und kohärenten operativen Entwicklungssystems.

Fragmentierung: Das UNO-Entwicklungssystem besteht aus einem komplexen Netz von Organisationen, deren Arbeitsgebiete sich thematisch und geografisch ausgedehnt haben und sich heute teilweise überschneiden. Diese Fragmentierung von Institutionen und Aktivitäten beeinträchtigt die Kohärenz der operativen Tätigkeit, auferlegt den Empfängerländern hohe Transaktionskosten und führt wegen der hohen Ausgaben für Verwaltung, Koordination und Berichterstattung zu Effizienzverlusten.

Ein Beispiel für die Folgen dieser Zersplitterung sind die 17 000 Berichte, die im UNO-Entwicklungssystem jedes Jahr erstellt werden. Mit einem Abbau der Zersplitterung und einer Neuausrichtung der Berichterstattung könnten mehr Mittel zugunsten der Partnerländer verwendet werden. Zudem würde dies ein wirksames Monitoring durch die Mitgliedstaaten ermöglichen.

Finanzierung: In den letzten Jahren ist der Anteil der Beiträge an das Kernbudget der UNO-Organisationen im Verhältnis zu den zweckgebundenen Beiträgen gesunken (Beiträge für spezifische Themen oder Regionen). Der relative Anstieg der gebundenen Beiträge kann die UNO-Organisationen bei der Erfüllung ihres Auftrags behindern, gefährdet ihre finanzielle Nachhaltigkeit und fördert die Fragmentierung.

Komplexität der Geschäftspraktiken: Ein Faktor, der die Umsetzung des Ansatzes der «Einheit in der Aktion» erschwert, sind die unterschiedlichen Geschäftspraktiken der UNO-Organisationen. Die Berücksichtigung vieler unterschiedlicher Verfahren und Weisungen treibt die Transaktionskosten der operativen Koordination zwischen UNO-Organisationen in die Höhe. Die Divergenz von Planung, Finanzierung, Berichterstattung und Evaluation im UNO-Entwicklungssystem droht die Anstrengungen für mehr Kohärenz, Wirksamkeit und Effizienz im Hinblick auf bessere Entwicklungsergebnisse zu untergraben. Ausserdem besteht trotz erzielter Fortschritte weiteres Rationalisierungspotenzial betreffend die Komplexität von Geschäftsabläufen.

Ergebnisverantwortung und Transparenz: Die Verbesserung der Wirksamkeit der operativen Entwicklungsaktivitäten der UNO erfordert ein effektives Monitoring und eine kohärente Evaluation der Ergebnisse. Es ist für Geber und Partnerstaaten immer noch schwierig, an Informationen über systemweite Ergebnisse zu gelangen. Die Fonds und Organisationen der UNO haben oft Mühe, über ihre Ergebnisse Bericht zu erstatten, und sie machen zu wenig Gebrauch von standardisierten Indikatoren. Dies erschwert die Analyse der Feldergebnisse und die Zusammenstellung umfassender Informationen über die Resultate in spezifischen Bereichen.

CHANCEN DER QCPR 2012

Die meisten der 187 Aufträge der QCPR-Resolution von 2012 betreffen die Funktionsweise und die Finanzierung des Entwicklungssystems der UNO. Sie enthalten Ansätze zur Bewältigung der oben aufgeführten Herausforderungen.

Koordination der operativen Aktivitäten: Mit der QCPR wurde «Einheit in der Aktion» offiziell als alternatives Geschäftsmodell bestätigt, das den Programmländern zur Auswahl steht. Jenen Ländern, welche diesen Ansatz gewählt haben, sollen integrierte und massgeschneiderte Unterstützungspakete zur Verfügung gestellt werden. Mit diesen Paketen wird die Koordination zwischen den UNO-Organisationen im Land gefördert. Sie beinhalten standardisierte Verfahrensvorschriften und gemeinsame Finanzierungsmechanismen sowie Orientierungshilfen für die Programmplanung, Überwachung, Evaluation und Berichterstattung, die dem Grundsatz der «Einheit in der Aktion» entsprechen.

Um die Kohärenz der UNO-Aktivitäten auf Länderebene und die Führungsrolle der Regierungen von Partnerländern zu verbessern, werden zwei bestehende Instrumente gestärkt: der Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und das System des residierenden Koordinators.

Mit dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen wird der strategische Rahmen für das gesamte UNO-Entwicklungssystem in einem bestimmten Land festgelegt. Es wird erwartet, dass die Vereinfachung und Verbesserung dieses Instruments zu einer höheren interinstitutionellen Kohärenz und einer effizienteren Planung führt. Gleichzeitig bestand ein Konsens bezüglich der Stärkung der Position des residierenden Koordinators durch eine Verbesserung der finanziellen und organisatorischen Unterstützung sowie durch einen Ausbau seiner Befugnisse in den Bereichen Programmgestaltung und Planung.

Um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen, müssen diese Anstrengungen mit organisatorischen Änderungen innerhalb der UNO-Organisationen einhergehen. Deshalb befürwortet die QCPR eine vermehrte Dezentralisierung der Verantwortung hin zu den Mitarbeitenden im Feld.

Finanzierung der operativen Aktivitäten: Die Fonds und Programme der UNO sind bei allen Aktivitäten, die nicht über Beiträge an ihr Kernbudget finanziert werden, zur Einforderung voller Kostendeckung verpflichtet. Von einem einzelnen Geber oder über Treuhandfonds finanzierte multi-bilaterale Projekte führen zur Inanspruchnahme allgemeiner Leistungen der involvierten UNO-Organisationen. Diese müssen seitens der beteiligten Geber in vollem Umfang vergütet werden. Zu diesem Zweck haben sich die Leitungsgremien der Fonds und Programme Anfang 2013 darauf geeinigt, als ersten Schritt für zweckgebundene Beiträge einen Standardbeitrag an das Kernbudget (Kostendeckungssatz) von 8 Prozent einzufordern.

Damit wurde eine der Forderungen der QCPR 2012 bereits umgesetzt.

Durch gezielte Anreize sollen die Geber zudem ermutigt werden, ihre Kernbeiträge sowie deren Vorhersehbarkeit zu erhöhen. Schliesslich sollen die Fonds und Programme der UNO dieselben Systeme für die Kostenklassifikation und -kontrolle verwenden.

Harmonisierung der Geschäftspraktiken: Die Harmonisierung von Politiken, Regeln und Verfahren im Bereich der Unterstützungsleistungen (z.B. Finanzen, Personalwesen, Beschaffung und IT-Management) soll am Hauptsitz und auf regionaler Ebene weitergeführt werden. Auf Länderebene soll ein gemeinsamer Rahmen für die Budgetierung und Leistungserbringung eingeführt werden.

Ergebnisorientiertes Management und Evaluation: Einigkeit bestand bezüglich der Schaffung stärkerer Anreize für ein straffes und kohärentes ergebnisorientiertes Management. Zur Stärkung der Verantwortlichkeit für Resultate sollen Ergebnisrahmen verwendet werden, die auf messbaren Indikatoren beruhen. Weitere Ziele sind die Erleichterung einer unabhängigen systemweiten Evaluation und die Stärkung der Monitoringkapazitäten der Partnerländer.

ROLLE DER SCHWEIZ

Die Schweiz als Fazilitatorin und Förderin

Ein wirksameres und effizienteres UNO-System gehört zu den Hauptzielen der Schweiz an der UNO. Dank der kontinuierlichen Anstrengungen zur Förderung und Fazilitierung von Prozessen zur Unterstützung der Reform auf der Ebene der globalen Politik und in ihren Schwerpunktländern hat sich die Schweiz den Ruf eines Landes erworben, das sich stark für die Verbesserung der Fähigkeit der UNO einsetzt, konkrete Resultate zu erzielen.

Fazilitierung von Verhandlungen: Die Schweiz wirkte in den letzten zehn Jahren als Fazilitatorin der QCPR-Verhandlungen (2004, 2007, 2012) und der ECO-SOC-Resolutionen zur Überwachung der Umsetzung der QCPR. Vor den zwischenstaatlichen Verhandlungen half die Schweiz in Zusammenarbeit mit UNO-Organisationen und dem UNO-Sekretariat, die Grundlagen für einen fundierten Dialog zu schaffen. Darauf wurde sie beauftragt, einen Konsens in den Verhandlungen zu erzielen. Als Fazilitatorin leistete sie einen wesentlichen Beitrag zum positiven Ergebnis der QCPR von 2012.

Diese aktive Rolle im QCPR-Prozess hat erheblich zur Sichtbarkeit und zum guten Ruf der Schweiz an der UNO beigetragen.

Die Förderung der Umsetzung der QCPR gehört zu den vorrangigen Zielen der Schweiz an der UNO. Es braucht das kontinuierliche Engagement des gesamten Entwicklungssystems der UNO sowie der Mitgliedstaaten, um die beschlossenen Massnahmen

umzusetzen. Bei der Überwachung dieses Prozesses spielt die UNO-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN DESA) eine zentrale Rolle. Über den UNO-Generalsekretär veröffentlicht UN DESA die wichtigsten Berichte zur Implementierung der QCPR, die an den Tagungen des ECOSOC diskutiert werden. Sie ist auch die grösste Anbieterin von Expertise für die Mitgliedstaaten.

Die Schweiz wird UN DESA auch weiterhin bei der wirksamen Umsetzung der Reformen unterstützen. Zudem setzt sie sich als Mitglied der Leitungsgremien von UNO-Organisationen aktiv für die Implementierung der QCPR ein.

Auf Länderebene unterstützt die Schweiz die Umsetzung des Ansatzes der «Einheit in der Aktion» und der QCPR. Dazu gehört die Unterstützung von Anstrengungen zur besseren Koordination zwischen den verschiedenen UNO-Organisationen. Die Schweiz beteiligte sich auch an der Finanzierung von Anlässen, die den Erfahrungsaustausch zwischen residierenden Koordinatoren sowie zwischen Staaten erleichtern, die sich für das Modell der «Einheit in der Aktion» entschieden haben. In diesen Workshops wurden aus Felderfahrungen wichtige Erkenntnisse und Empfehlungen erarbeitet, die in die QCPR-Debatte einfließen.

«Eine UNO» in Vietnam: der Beitrag der Schweiz

Vietnam ist eines der Pilotländer, die den Ansatz der «Einheit in der Aktion» als erste umgesetzt haben, und gehört heute zu den fortschrittlichsten Staaten, was die Reorganisation der UNO-Länderpräsenz anbelangt.

Infolge der von der vietnamesischen Regierung gewünschten stärkeren Kohärenz wurde der erste einheitliche Plan («One Plan») für die Jahre 2006–2010 verabschiedet. In einem partizipativen Prozess wurden die erwarteten gemeinsamen Ergebnisse, gemeinsame Strategien zu deren Verwirklichung sowie die Verantwortlichkeiten der vietnamesischen Regierung und der 14 damals im Land präsenten UNO-Organisationen festgelegt.

Der nachfolgende «One Plan Management Plan» spezifizierte die Umsetzung des Modells «Einheit in der Aktion» in Vietnam. Die UNO-Organisationen begannen, in themenspezifischen Programmkoordinationsgruppen zusammenzuarbeiten und die operativen Unterstützungsleistungen zusammenzulegen, so zum Beispiel in den Bereichen Beschaffung, Reisen, Ausbildung oder Sicherheit.

Die Schweiz leistete einen Beitrag an die Finanzierung dieser ersten Phase der «One UN»-Pilotinitiative in Vietnam. Gemäss einer unabhängigen Evaluation hat die Schweiz mit ihrem Engagement unter anderem zur Verbesserung der Ergebnisorientierung, zur Erhöhung der Effizienz durch eine harmonisierte Berichterstattung und zur Stärkung der Rolle des residierenden Koordinators der UNO beigetragen.

Heute arbeiten die nunmehr 16 UNO-Organisationen in Vietnam noch enger zusammen. Sie definierten 12 gemeinsame Ergebnisziele, die von 12 interinstitutionellen Teams umgesetzt werden sollen. Dieser wesentliche Schritt zur Verbesserung von Effizienz, Kohärenz und Wirksamkeit wird durch das geplante gemeinsame «One UN House» für alle 16 Organisationen unterstützt. Die Schweiz leistet nicht nur einen finanziellen Beitrag an den Bau dieser Räumlichkeiten, sondern wird auch die Umsetzung des neuen einheitlichen Plans 2012–2016 aktiv unterstützen.

Reformprioritäten der Schweiz

Bei der Förderung der Umsetzung der QCPR 2012 konzentriert sich die Schweiz auf die folgenden Prioritäten.

Koordination der operativen Aktivitäten

- Beschleunigte Konsolidierung des Ansatzes der «Einheit in der Aktion».
- Weitere Etablierung des Entwicklungshilfe-Programmrahmens der Vereinten Nationen (UNDAF) als ein von UNO-Organisationen und Regierungen ausgehandeltes strategisches Instrument.
- Stärkung der Funktion und der Befugnisse der residierenden Koordinatoren. Gewährleistung der Finanzierung des Systems der residierenden Koordinatoren durch Mechanismen, die eine gute Vorhersehbarkeit ermöglichen.

Harmonisierung der Geschäftspraktiken

- Vereinheitlichung von Regeln, Politiken und Verfahren in allen Bereichen, die in der QCPR aufgeführt sind.
- Weitere Harmonisierung der Geschäftspraktiken. Dies umfasst gemeinsame Räumlichkeiten und Dienstleistungen (Beschaffung, IKT-Infrastruktur, Personalwesen, harmonisierter Ansatz für Finanztransaktionen).

Finanzierung der operativen Aktivitäten

- Monitoring der Umsetzung des vor kurzem beschlossenen Kostendeckungssatzes für zweckgebundene Beiträge.
- Schaffung von wirksamen Anreizen für hohe und nachhaltige Kernbeiträge.
- Schaffung von Anreizen für Geber im Hinblick auf eine voraussehbarere, langfristige Mittelzusicherung.

Ergebnisorientiertes Management und Evaluation

- Ersatz der meisten organisationspezifischen Berichte auf Länderebene durch eine Berichterstattung über systemweite Ergebnisse.

Kontakt

DEZA Abteilung Globale Institutionen :
global.institutions@deza.admin.ch