



Der Mühe wert: Die Reform des Department of Economic and Social Affairs (DESA) der Vereinten Nationen

Zusammenfassung

Die VN-Hauptabteilung für Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (UN DESA) ist eine wichtige multilaterale Entwicklungsorganisation. Seit 2015 hat DESA das Mandat, die Anstrengungen der VN-Mitgliedstaaten zur Erreichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu koordinieren, indem es das *High-Level Political Forum for Sustainable Development* unterstützt. DESA übernimmt durch Forschungsarbeit und Analysen eine Vordenkerrolle, unterstützt die Normsetzung der wichtigsten VN-Organen für Entwicklung – der VN-Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) – und die Abstimmung mit dem Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (UNDS).

DESA verfügt jedoch über ungenutztes Potenzial, um auch außerhalb der Konferenzräume von New York eine politisch und analytisch relevante Rolle für nachhaltige Entwicklung zu spielen. DESAs Organisationsstrukturen sind zunehmend veraltet und ineffizient. Seit der Gründung 1997 sind die VN-Reformen eigenartigerweise an DESA vorbeigegangen. Welcher Reformbedarf tatsächlich besteht und welche Optionen es diesbezüglich gibt, ist bisher nicht bekannt; es mangelt an Transparenz und Analysen.

Klar ist, dass DESA als Stimme der VN für nachhaltige Entwicklung durch eine Reform mehr Bedeutung erlangen und einen glaubwürdigeren Beitrag dazu leisten könnte, die Umsetzung der Agenda 2030 zu verstärken. Im Rahmen ihres universellen Mandats für Wirtschaft und Soziales könnte DESA alle Staaten (auch solche mit hohem Einkommen) bei ihren Bemühungen um nachhaltige Entwicklung unterstützen und globale Politiken zur Förderung des globalen Gemeinwohls koordinieren. Für diese Vision braucht es allerdings eine Abteilung mit starken analytischen Kapazitäten und politischer Neutralität, um das VN-System auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen.

Starker Rückhalt der VN-Mitgliedstaaten ist die Grundvoraussetzung für eine DESA-Reform. Die Befugnisse des Generalsekretärs und seiner Abteilungsleiter zur Reorganisation werden von der Kontrolle der Mitgliedstaaten, vor allem in den VN-Haushaltsorganen, eingeschränkt. Die Organisationsstruktur von DESA ist mit stetig wachsenden Aufgaben organisch gewachsen. Dadurch ist DESA hochgradig dezentralisiert und viele Aktivitäten überschneidenden sich.

Jüngste Bestrebungen zur DESA-Reform stagnierten in einem geopolitischen Klima gegenseitigen Misstrauens und unterschiedlicher Prioritäten der Länder des globalen Nordens und Südens. DESA ist traditionell die Heimat der Entwicklungsländer und Chinas (G77) im VN-Sekretariat und Fürsprecherin ihrer Interessen. Seit 2015 drängen verschiedene Länder des globalen Nordens (z.B. USA und EU-Staaten) auf eine Reform, um die Effizienz und die Effektivität von DESA zu steigern. Die G77 befürchten einen sinkenden Einfluss durch die Beschneidung finanzieller und personeller Mittel. Die Situation verkompliziert sich zusätzlich durch Spekulationen über die Absichten Chinas, dessen Diplomaten seit nunmehr einem Jahrzehnt an der Spitze der Abteilung stehen.

Um den Boden für eine umfassende Reform DESAs zu bereiten, von der alle profitieren, sollten der Generalsekretär und sein Reformteam drei aufeinander aufbauende Schritte in Erwägung ziehen:

- (1) Schaffung von mehr Transparenz, inhaltlichem Wissen und Partizipation im Hinblick auf die DESA-Reform;
- (2) Verknüpfung der DESA-Reform mit laufenden VN-Reformprozessen;
- (3) Sicherung der politischen Unterstützung der Mitgliedstaaten für eine DESA-Reform, die sich langfristig auszahlt.

Einleitung

DESA wurde 1997 im Rahmen der Umstrukturierung des VN-Sekretariats gegründet und ist die entwicklungspolitische Säule der VN-Bürokratie. Mit rund 530 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und einem Jahresbudget von etwa 150 Millionen US-Dollar (davon 45 Prozent außerbudgetäre Mittel) handelt es sich um eine im Vergleich zu den Strukturen des VN-Sekretariats für Frieden und Sicherheit relativ kleine Abteilung. Hinsichtlich ihrer Größe und ihrer Aufgaben ähnelt die DESA eher der VN-Konferenz für Handel und Entwicklung (rund 400 Mitarbeiter/innen, Jahresbudget ca. 100 Mio. USD) oder der Vizepräsidentschaft der Weltbank für Entwicklungsökonomie (Jahresbudget ca. 107 Mio. USD).

Die Hauptfunktionen von DESA sind: (1) Unterstützung der zwischenstaatlichen Beratungen und der Normsetzung gegenüber der Generalversammlung, dem ECOSOC und dem *High-level Political Forum (HLPF)*, (2) Daten und Analysen (Erhebung von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltdaten und Erstellung substantieller Berichte), (3) Kapazitätsaufbau (Organisation von Aktivitäten oder Projekten auf globaler, regionaler und nationaler Ebene), was weniger als zwei Prozent des Jahresbudgets ausmacht. Die Abteilung wird durch den chinesischen Untergeneralsekretär (USG) Liu Zhenmin geleitet und von zwei beigeordneten Generalsekretären (ASG) unterstützt. Sie besteht aus neun Unterabteilungen mit je einem Direktor (Abbildung 1).

Was spricht für eine Reform von DESA?

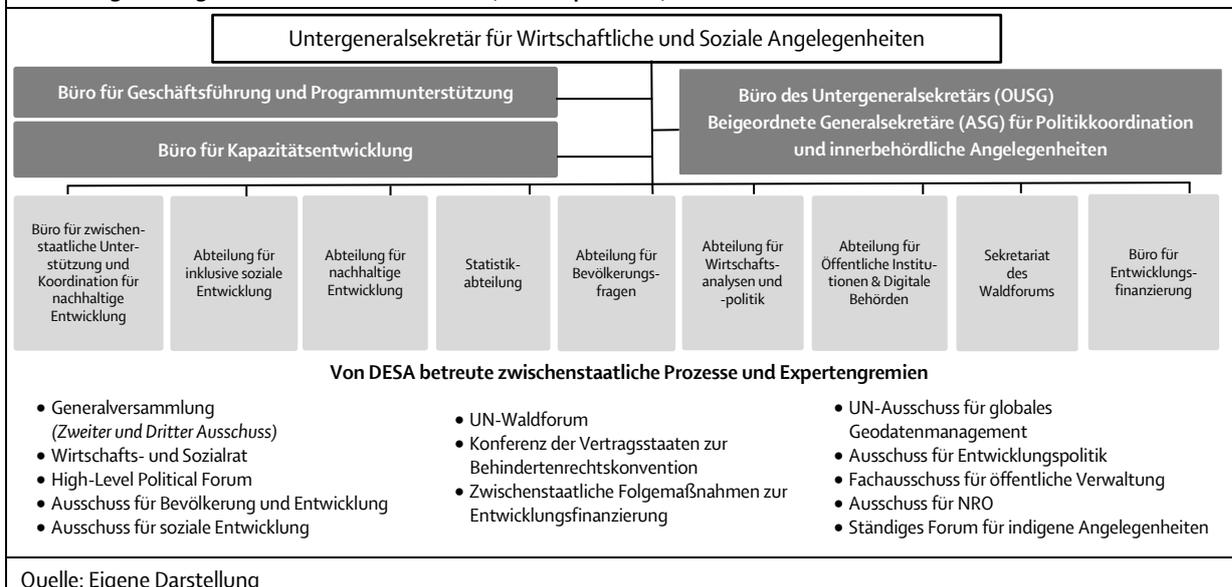
Die Strukturen von DESA sind nicht hinreichend auf die neuen Anforderungen der Agenda 2030 abgestimmt und seit 1997 weitgehend unverändert. In den letzten Jahrzehnten hat jede Abteilung zusätzliche Aufgaben im Zusammenhang mit den drei Hauptfunktionen übernommen, aber es hat nie eine strategische Überprüfung stattgefunden. DESA hat sich zu einer stark dezentralisierten Abteilung mit eigenständigen Unterabteilungen entwickelt, von denen jede in

der Regel alle drei Kernfunktionen der Abteilung übernimmt. Eine zentrale Planung und Überwachung erfolgt nur begrenzt, wodurch ein hohes Potential für Ineffizienzen und Überlappungen besteht.

DESA hat heute über 300 Mandate. Einige davon, wie zum Beispiel zur Umsetzung der Agenda 21 oder der Neuen Wirtschaftlichen Ordnung, reichen Jahrzehnte zurück. Um diese Aufgaben zu erfüllen, reicht das Budget kaum aus. Auch wenn DESA wichtige Leistungen erbringt, halten viele Unterabteilungen schlecht besuchte Sitzungen ab oder schreiben Berichte, die kaum gelesen werden. Die Arbeit der DESA-Abteilungen besteht in der Regel aus einer Kombination von zwischenstaatlicher Unterstützung und analytischer Arbeit. Die analytische Arbeit wird dadurch ungenügend vor politischem Druck geschützt. So verstärkt sich noch die Tendenz des Sekretariats, vorsichtig zu agieren um Mitgliedstaaten nicht zu nahe zu treten. Berichte und Sitzungen werden oft soweit verwässert, dass sich daraus kaum analytische Erkenntnisse ergeben. Es besteht also die Gefahr, dass DESA seiner Aufgabe, Grundlagen für zwischenstaatliche Entscheidungen zu liefern, nicht so gut nachkommt wie es eigentlich möglich wäre. Als Folge können die von DESA unterstützten VN-Organe ihre Aufgaben zur Festlegung globaler Normen oder Politikkoordination weniger effektiv wahrnehmen.

Seit 2015 hat DESA das Mandat, die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Erreichung der Agenda 2030 zu koordinieren und zu analysieren (über die Unterstützung der Generalversammlung und des ECOSOC). Dabei unterstützt DESA vor allem das HLPF. DESA ist zudem integraler Bestandteil des Entwicklungssystems der Vereinten Nationen (UNSD), selbst Ziel weitreichender Reformen (Baumann & Weinlich, 2018). Bislang ist jedoch unklar, welchen besonderen Beitrag DESA zur Umsetzung der Agenda 2030 im Vergleich zu anderen entwicklungspolitischen Akteuren der VN leistet. 2016 forderte die Generalversammlung, dass der Generalsekretär die Effektivität, Effizienz, Rechenschaftspflicht und in-

Abbildung 1: Organisationsstruktur von DESA (Stand April 2019)



terne Koordination von DESA verbessern solle, damit die gesamte Abteilung die Umsetzung und Überprüfung der Agenda 2030 auf globaler Ebene voranbringen könne (United Nations, 2016). Im April 2018 wurden fünf Abteilungen umbenannt und einige Teams wechselten zwischen den Abteilungen. Zusätzlich wurden dem Generalsekretär noch weitere Reformen vorgeschlagen (wie die Zusammenlegung einiger Geschäftsbereiche). Trotzdem besteht weiterhin die Gefahr, dass der Reformstau der vergangenen Jahrzehnte ignoriert wird. Obwohl die DESA-Reform in den Zuständigkeitsbereich des Generalsekretärs fällt, bedürfen grundlegendere Änderungen die Zustimmung der Mitgliedstaaten.

Politischer Kontext: Spekulationen auf allen Seiten

Die Unparteilichkeit der internationalen Beamten ist in der VN-Charta verankert. Dennoch sind informelle Beziehungen zwischen den Ländern und den VN-Mitarbeitern üblich; dies gilt insbesondere für die fünf ständigen Mitglieder (P-5) des Sicherheitsrates. Der Leiter der Hauptabteilung für Friedenssicherungseinsätze ist traditionell Franzose, während die Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten in der Regel von einem US-Amerikaner geleitet wird. Die letzten drei DESA-Leiter waren Chinesen.

DESA ist mit den G77 und China seit jeher eng verbunden, wodurch es auch als Fürsprecherin für die Interessen der Entwicklungsländer wahrgenommen wird. Seit 2015 sprechen sich mehrere Mitglieder der Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten (WEOG) – etwa Australien, die USA und die EU – für eine Reform von DESA aus und üben gegenüber dem Generalsekretär alleine und gemeinsam auf verschiedene Weise Druck aus. Die G77 und China halten dagegen, da sie befürchten, dass der Einfluss der Entwicklungsländer im Sekretariat geschwächt werden könnte. Diese Situation wird durch Spekulationen über die Absichten Chinas in den VN weiter verkompliziert.

International wächst die Sorge, dass sich die geopolitische Expansion Chinas auch darin niederschlagen könnte, die VN strategisch zu nutzen oder gar zu untergraben, wobei DESA hierbei eine Schlüsselrolle zukommen könnte. Zum Beispiel wurde von Beobachtern kritisiert, dass DESA die außenpolitische Initiative Chinas „Belt and Road“ unterstützte, obwohl bereits über 20 andere VN-Organisationen Abkommen mit China über die Initiative unterzeichnet hatten. Tatsächlich haben die Beiträge Chinas zum UNDS für Aktivitäten außerhalb des eigenen Landes in den letzten fünf Jahren erheblich zugenommen. Doch obwohl China sich bemüht internationale Menschenrechtsnormen im VN-Menschenrechtsrat umzugestalten, ist im UNDS bislang noch keine ähnliche Dynamik zu beobachten.

Alle Mitgliedstaaten, insbesondere die P-5 (einschließlich China), nutzen internationale Positionen ihrer Staatsangehörigen, um eigene Interessen zu vertreten. Ob die chinesischen Ambitionen für die DESA über diese gängige Praxis hinausgehen, ist schwer zu beurteilen. Zwei Punkte sind jedoch klar: Erstens wurden durch das VN-Sekretariat nur wenige Informationen über Umfang und Inhalt der DESA-Reform weitergegeben, was die Spekulationen über die Rolle und den Einfluss Chinas noch weiter angeheizt hat. Zweitens

werden strukturelle Hindernisse von VN-Reformen übersehen, wenn die Untätigkeit und Geheimniskrämerei bei der DESA-Reform lediglich als Teil eines übergeordneten chinesischen Plans interpretiert wird.

Reformhindernisse

Es bestehen zwei wesentliche Reformhindernisse.

1. DESA ist eine hoch dezentralisierte Abteilung

DESAs Unterabteilungen fungieren als autonome Einheiten und fördern aktiv einen dezentralen Ansatz zur Festlegung ihrer Agenda. Jede Abteilung ist typischerweise mit einer Mischung aus zwischenstaatlicher Unterstützung (Betreuung zwischenstaatlicher Ausschüsse oder Organe), analytischer Arbeit und operativem Kapazitätsaufbau beschäftigt. Der Untergeneralsekretär hat nur eine begrenzte Kontrolle über die relativ mächtigen Abteilungsleiter. Die beiden ASGs beraten überwiegend den USG und haben gegenüber den Unterabteilungsleitern kaum Befugnisse.

Wie in jeder Bürokratie gibt es für die Unterabteilungen Anreize, ihre Aktivitäten auszubauen. Mehr Mandate bedeuten in der Regel mehr Personal und damit mehr Einfluss. Fast die Hälfte des DESA-Budgets besteht aus zweckgebundenen Mitteln für bestimmte thematische Aktivitäten. Die neun Unterabteilungsleiter kommen aus acht verschiedenen Ländern, wobei die meisten DESA-Mitarbeitenden anscheinend aus Europa stammen. Mit Reformen geht die Möglichkeit einher, Unabhängigkeit, Einfluss oder Posten zu verlieren. Unterabteilungen können leicht Widerstand gegen Reformen mobilisieren, indem sie an Verbündeten bei den Mitgliedstaaten appellieren. Obwohl diese Mobilisierungsoption für alle multinational besetzten Sekretariatseinheiten gilt, liegt DESA vielen Entwicklungsländern besonders am Herzen. Bei vielen G77-Mitgliedern besteht eine starke Anspruchshaltung auf Posten bei DESA, was ihre Haltung zu Reformen beeinflusst.

2. Die Befugnisse des Generalsekretärs und des Untergeneralsekretärs werden von den Mitgliedstaaten eingeschränkt

Der Generalsekretär kann als höchste administrative Instanz die Struktur der internationalen Bürokratie ändern. Jede Übertragung von Posten innerhalb des Haushaltsplans, die Schaffung neuer Stellen oder die Erweiterung bereits bestehender Programme bedarf jedoch der Genehmigung der VN-Haushaltsorgane. Der Generalsekretär und sein Team müssen daher entscheiden, welches Risiko sie bei uneinheitlichem Rückhalt der Mitgliedstaaten eingehen. Diese Einschränkungen gelten auch für das Budget von DESA. Der Fünfte Ausschuss der Generalversammlung (bestehend aus allen 193 Mitgliedstaaten) muss das Qualifikationsniveau, die Aufgaben und den Einsatzort für jeden neuen Posten genehmigen. Er beschließt mit einfacher Mehrheit, was für die Gruppe der Entwicklungsländer ein faktisches Veto schafft. Bislang scheiterten verschiedene Versuche, dem Sekretariat mehr Spielraum bei Personal- und Haushaltsentscheidungen einzuräumen. Vor allem die Entwicklungsländer befürchten einen noch stärkeren Einfluss der WEOG-Länder auf die VN, wenn die internationale Bürokratie noch mehr Unabhängigkeit erlangt.

Was sind mögliche nächste Schritte?

Trotz des komplizierten geopolitischen Kontextes und der bestehenden Reformhindernisse ist klar, dass eine DESA-Reform drängt. Alle Beteiligten – die DESA-Mitarbeitenden, Entwicklungsländer, WEOG-Länder und China – können davon profitieren. Drei wesentliche Schritte sind hierfür notwendig.

1. Mehr Transparenz, Wissen und Partizipation in Hinblick auf die DESA-Reform schaffen

Die Reformdebatte muss erweitert und analytisch begleitet werden. Der systematische Mangel an Transparenz hat zur Folge, dass es an fundiertem Wissen für eine DESA-Reform fehlt. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass die meisten der für das vorliegende Papier gesammelten Informationen auf Insiderberichten beruhen. Bisher wurden weder Mitarbeiter/innen noch externe Stakeholder ausreichend in die Reformdebatten einbezogen. Auch wenn mehrere „Townhall-Meetings“ zur DESA-Reform organisiert wurden, besteht wenig Wissen zu den Details der Reformpläne.

2. DESA-Reform mit anderen VN-Reformen verknüpfen

Die VN passen bereits, wenn auch nur sukzessive, verschiedene institutionelle Strukturen an die Agenda 2030 an. Die DESA-Reform hängt eng mit anderen laufenden Reformen (UNDS, ESOSOC-Überprüfung, Harmonisierung von Generalversammlungs- und ECOSOC-Agenda) zusammen. Bei den Bemühungen zur Umstrukturierung von DESA müssen andere Reformprozesse berücksichtigt – und möglichst gestärkt – werden. Ein Schritt in diese Richtung ist, dass der Generalsekretär einen Reformberater für die Koordinierung der drei Reformstränge (nachhaltige Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie Management) ernannt hat.

Wichtig sind eine bessere Arbeitsteilung zwischen den für statistische und analytische Arbeit im Kontext der Agenda 2030 zuständigen VN-Einheiten, eine bessere Koordinierung

jener Einrichtungen, die Mitgliedstaaten einberufen, ein stärker integrierter und strategischerer Ansatz für die Entwicklungszusammenarbeit vor Ort sowie eine klare Aufgabenverteilung im Bereich der technischen Zusammenarbeit. Die VN-Managementreform ist eine weitere relevante Reform, insbesondere durch den Übergang von zweijährigen zu einjährigen Programmbudgets ab 2020. DESA sollte diese Gelegenheit nutzen, um die Budgetformulierung zu überarbeiten und obsolekte Budgetindikatoren zu ersetzen.

3. Politische Unterstützung der Mitgliedstaaten sichern und eine nachhaltige DESA-Reform starten

Eine breitere Reformdebatte könnte auch zu mehr Vertrauen führen. EU-Staaten, die zuvor Reformen gefordert haben, dürfen nicht nur für Kostensenkungen eintreten. Die G77 und China sollten die Vision einer reformierten DESA mit starker Rolle in der globalen Entwicklung unterstützen. Ein solches Ansinnen sollte sich mit dem politischen Interesse Chinas nach einem stärkeren entwicklungspolitischen Profil vereinbaren lassen. Entwicklungsländer müssen Bereitschaft zeigen, Ineffizienzen anzugehen und mehr Autonomie zu gewähren. Alle Mitgliedstaaten müssen bereit sein, überholte Mandate abzuschaffen und Verfallsklauseln, sogenannte „Sunset-Klauseln“, in künftige Mandate aufzunehmen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Krise des Multilateralismus scheinen diese drei Schritte auf den ersten Blick schwierig. Klar ist jedoch, dass der Generalsekretär und sein Team im Rahmen des aktuellen Engagements für nachhaltige Entwicklung auch umfangreichere Reformen von DESA vorantreiben müssen. Im Detail könnte man mit der Umsetzung des ersten Vorschlags (mehr Transparenz, Wissen und Partizipation) beginnen, indem man ein unabhängiges Expertengremium (idealerweise aus Wissenschaftlern sowie ehemaligen und jetzigen Mitarbeitenden der DESA) einsetzt, das wesentliche Grundlagen liefert, indem es zunächst einen Bericht über wichtige Reformbereiche erstellt

Literatur

Baumann, M.-O., & Weinlich, S. (2018). *Unfinished business: An appraisal of the latest UNDS reform resolution* (Briefing Paper 13/2018). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

United Nations. (2016). *Follow-up and review of the 2030 Agenda for Sustainable Development at the global level* (UN General Assembly Resolution A/RES/70/299). New York, NY: Autor.

UN DESA. (2019). Organigramme of UN DESA (as of April 2019). Abgerufen von <https://www.un.org/development/desa/en/about/organigramme.html>

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Heiner Janus
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Silke Weinlich
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI:10.23661/as7.2019