

Editorial

Um die von der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 erfüllen zu können, braucht es eine neue Art der internationalen Zusammenarbeit: Themenübergreifend und multisektoral sollen die globalen Herausforderungen gemeinsam angegangen werden, die Zusammenarbeit muss intensiviert und Duplikationen vermieden werden. Entsprechend müssen die UNO-Agenturen ihre Arbeit anpassen. Der UNO-Generalsekretär unterbreitete deshalb ambitionierte Reformvorschläge. Im Mai 2018 sprachen sich alle Mitgliedstaaten für diese Vorschläge aus. Während Geberländer die Reformvorschläge unterstützen, hegten einige Länder niedrigen Einkommens sowie UNO-Organisationen Vorbehalte – sie fürchteten eine als Reform getarnte Sparübung. Die Schweiz, welche innerhalb der UNO als neutrale Vermittlerin geschätzt wird, gab sich angesichts dieser Spannungen aktiv in die Diskussion ein. Sie wurde gar durch die Stellvertretende UNO-Generalsekretärin gebeten, diese Rolle fortzuführen, um den Reformprozess zu einem Abschluss zu bringen und damit zu einer effizienteren UNO beizutragen. Dringendstes Anliegen war die Finanzierung der Reform, weil sich Russland, die USA und Japan gegen eine Finanzierung aus dem regulären Budget gewehrt hatten. Doch die Reform kann im Feld nur Wirkung zeigen, wenn die dafür nötigen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Darum schlug die Schweiz ein Finanzierungsmodell vor, welches die UNO-Agenturen, die Geberstaaten und die Programmfinanzierungen gleichermaßen in die Pflicht nimmt. Dieses ist nun in Kraft.

Christine Schneeberger/Markus Reisle, Leitung Team Nachhaltige Entwicklung und Humanitäres, UNO-Mission New York

DIE UNO ÜBERPRÜFT IHRE FUNKTIONSWEISE, UM DIE ZIELE FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG ZU ERREICHEN



Am 1. Januar 2019 trat ein ehrgeiziges Reformpaket für das UNO-Entwicklungssystem in Kraft. Die Schweiz hat sich massgeblich an den Diskussionen beteiligt und ist überzeugt, dass sich eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den UNO-Organisationen positiv auf die Agenda 2030 und die Umsetzung ihres integrierten und multisektoriellen Ansatzes auswirken wird.

Es wird oft über die Reform der Verfahrensregeln und Arbeitsmethoden des UNO-Sicherheitsrats gesprochen, für die sich auch die Schweiz stark macht. Parallel zu diesen Verhandlungen laufen jedoch noch andere Reformprozesse des UNO-Systems, die weniger Aufmerksamkeit erhalten, namentlich die Reform des UNO-Entwicklungssystems, dessen Funktionsweise umfassend aktualisiert wurde. Formell sind die Änderungen am 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Auslöser für die Reform war ein Auftrag, den die

UNO-Generalversammlung im Jahr 2016 ihrem Generalsekretär António Guterres erteilte. Seine Aufgabe bestand darin, über eine strategischere, effizientere und transparentere Funktionsweise der UNO-Entwicklungsorganisationen nachzudenken.

Die Reform oder «Neupositionierung» des UNO-Entwicklungssystems war nicht nur als Antwort auf eine Verknappung der Mittel zur Bewältigung der grossen Herausforderungen unserer Zeit (Armut, Konflikte, Klimakatastrophen) gedacht, sondern vor allem als Umgestaltung des UNO-Apparats im Zuge der Verabschiedung der Agenda 2030 im September 2015.

Nutzung des multisektoriellen Ansatzes der UNO

«Wir müssen alles unternehmen, damit die Antwort des UNO-Entwicklungssystems dem Niveau, dem Umfang und den

Ambitionen der Agenda 2030 entspricht», forderte UNO-Generalsekretär António Guterres in einem Bericht vom Juni 2017. Es braucht insbesondere echte strukturelle Veränderungen und Ansätze, die im Einklang mit dem integrierten multisektoriellen Ansatz stehen, der die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) unterstützen soll.

Die Agenda 2030 hat nicht nur neue und ehrgeizige Ziele für Entwicklung, Frieden und Sicherheit definiert, sie stellt auch eine wahre Revolution dar in Bezug auf die Bewältigung der Herausforderungen unserer Zeit. Diese sollen nicht mehr einzeln, sondern vernetzt betrachtet werden. Diese neue Philosophie der Zusammenarbeit verlangt von den UNO-Organisationen eine stärkere Nutzung bereits vorhandener Synergien und den Ausbau ihres Finanzierungsspektrums, um alle SDGs erreichen zu können. Vor allem zeigte sich, dass der multisektorielle Ansatz in der Zusammenarbeit unter den zahlreichen UNO-Organisationen nur funktioniert, wenn die Interventionen besser gesteuert werden. «Wir müssen das System dringend weiterentwickeln und neben einer guten Koordination auf mehr Autorität, Integration und Rechenschaftspflicht setzen», fasste es António Guterres zusammen.

Sein Aufruf wurde gehört. Ende Mai 2018 verabschiedete die UNO-Generalversammlung eine verbindliche Resolution, die im Wesentlichen eine Reihe von Empfehlungen der verschiedenen UNO-Organisationen validierte..

Wirksamkeit der UNO stärken

Es können drei Reformbereiche unterschieden werden. Erstens gibt es eine «neue Generation» von UNO-Länderteams in den Empfängerländern. Sie sind damit beauftragt, Entwicklungshilfe-Programmrahmen (United Nations Development Assistance Frameworks) umzusetzen, die aufgrund der Ziele der Agenda 2030 eine neue Dynamik erhielten. Geleitet werden sie seit dem 1. Januar 2019 von residierenden Koordinatorinnen und Koordinatoren mit mehr Kompetenzen. Diese Funktionen sind nicht mehr an eine bestimmte UNO-Organisation gebunden, wie zum Beispiel das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Sie treten in den Gaststaaten als direkte Vertreterinnen und Vertreter des UNO-Generalsekretärs auf und können so das Angebot der multisektoriellen Zusammenarbeit der UNO besser bündeln.

Zweitens wird das UNO-System einer «schrittweisen institutionellen Umgestaltung» unterzogen; Mit dem Ziel von

optimierten regionalen Kooperationen und schrittweisen Zusammenlegungen der Exekutivräte in New York. Betroffen sind UNDP, UNICEF, UN Women und der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA).

Drittens fordert die Reform einen neuen «Finanzierungspakt», mit dem der Anteil der nicht zweckgebundenen Beiträge der Mitgliedstaaten erhöht werden soll (siehe Artikel S. 3). Ein gemeinsamer Fonds zur Unterstützung der Agenda 2030 und verschiedene Kassen für die residierenden Koordinatorinnen und Koordinatoren sind im Aufbau begriffen (siehe Infografik), um die Zusammenarbeit zwischen den UNO-Organisationen in den Empfängerländern weiter zu festigen.

Die Schweiz begrüsst diese Massnahmen. Die Fachleute für nachhaltige Entwicklung und die Diplomaten und Diplomaten an der Schweizer Mission in New York haben von Beginn an die Idee einer verstärkten Wirksamkeit der UNO-Organisationen weltweit unterstützt. Ihr Engagement war angesichts der geringen Kompromissbereitschaft einiger Grossmächte entscheidend, um die Mehrheit der Länder für die Idee von verschiedenartigen Finanzierungskanälen zu gewinnen.

FINANZIERUNG DER ENTWICKLUNGSAKTIVITÄTEN DER UNO: ALLGEMEINE BEITRÄGE HABEN VORRANG

› Gemeinsamer Fonds «Agenda 2030»

Der UNO-Generalsekretär möchte nicht zweckgebundene Beiträge in der Höhe von 290 Millionen US-Dollar pro Jahr für gemeinsame Feldprojekte von UNO-Organisationen mobilisieren zu können. Diese Mittel sind ausdrücklich für die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung bestimmt.



Je mehr allgemeine Beiträge gezahlt werden, das heisst, je weniger die Beiträge spezifisch an eine bestimmte Organisation oder ein bestimmtes Land oder Projekt ausgerichtet werden, desto grösser ist der Handlungsspielraum der UNO. Wenn die Geberländer ein Kooperationsprogramm mit nicht zweckgebundenen Mitteln unterstützen, wird die «Schiedsrichterrolle» der Länderteams der UNO gestärkt. Auf diese Weise können sie sich flexibel, strategisch und unvoreingenommen auf die Prioritäten der Agenda 2030 konzentrieren. Spezifische projektgebundene Beiträge degradieren die UNO-Organisationen zu blossen Vollzugsorganen.

› Treuhandfonds für das System der residierenden Koordinatoren

Der vom UNO-Sekretariat in New York verwaltete Fonds dient der Finanzierung der Büros der residierenden Koordinatorinnen und Koordinatoren der UNO sowie von verschiedenen «gemeinsamen» Projekten, die diese lancieren.



› Allgemeine Beiträge zuhanden der UNO-Organisationen

Mit der Reform werden die Geberländer ermuntert, vermehrt allgemeine Beiträge auszurichten, um das Funktionieren der Organisationen sicherzustellen, die sie unterstützen wollen.



› Nicht zweckgebundene Beiträge an das Entwicklungssystem der UNO

In mehreren Staaten laden die residierenden Koordinatorinnen und Koordinatoren die Geberländer bereits heute ein, einen gemeinsamen Fonds zu speisen, der dem gesamten UNO-Programm zur Verfügung steht.



› Spezifische Beiträge («multi-bi»)

Beiträge der Geberländer an UNO-Organisationen für spezifische Projekte in einem bestimmten Land.



Schliesslich gewährleisten die allgemeinen Beiträge eine besser auf die Agenda 2030 ausgerichtete für benachteiligte Menschen. Sie erlauben zum Beispiel eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen UNICEF und UN Women. Ergebnis: Die Mädchen und Jungen in einem UNICEF-Projekt sind sensibilisiert für das Thema Geschlechtergleichstellung.

Allgemeine Beiträge oder spezifische Finanzierung – ein Dilemma

Generalsekretär António Guterres hat klar gesagt, wie er sich die Stärkung der Wirksamkeit des UNO-Entwicklungssystems vorstellt: weniger spezifische projektbezogene Beiträge und eine Erhöhung der allgemeinen Beiträge von 22 auf 30 %. Die Schweiz befürwortet diesen Schritt. «Die Agenda 2030 setzt auf einen transversalen Ansatz, um die Probleme anzugehen. Es ist sinnvoll, den UNO-Organisationen einen möglichst grossen Handlungsspielraum einzuräumen, da sie die Fähigkeit haben, in ihren Einsatzländern gemeinsam und gleichzeitig verschiedene Probleme anzugehen», erklärt Patricia Barandun, Programmbeauftragte der DEZA. «Zu viele zweckgebundene Beiträge führen zu einer Fragmentierung der Hilfe. Die allgemeinen Beiträge erlauben es den UNO-Organisationen hingegen, die dringlichsten Probleme anzugehen». Zahlreiche Mitgliedstaaten ziehen nach wie vor eine Projektfinanzierung vor, damit sie gegenüber ihren Steuerzahlern nachweisen

können, welche Aktivitäten sie durch die UNO unterstützt haben. Die Schweiz geht mit gutem Beispiel voran. Sie überweist 40 Prozent ihrer Finanzbeiträge zweckgebunden an fünfzehn multilaterale Schwerpunktorganisationen.

Das Beispiel Albanien

Im Feld wird auch die Idee der «gemeinsamen Töpfe» gefördert. Im Rahmen des 2007 lancierten Pilotprojekts «One UN» richtete das Büro des residierenden UNO-Koordinators in Albanien einen «Kohärenzfonds» ein, um die Wirksamkeit der UNO-Aktivitäten im Land zu erhöhen. Die Schweiz und Schweden waren die zwei wichtigsten Geldgeber. Zehn Jahre später werden aus diesem Fonds 10 bis 15 % der UNO-Ausgaben in Albanien gedeckt. «Mehr von den Geberländern zu verlangen, scheint schwierig», erklärt der residierende Koordinator Brian Williams. «Sie von der Wahl eines Themas zu überzeugen und weniger von einer spezifischen

Organisation, ist bereits ein Erfolg».

Gemäss dieser Logik entschied das Schweizer Kooperationsbüro in Tirana, das Thema «soziale Inklusion» des Kooperationsprogramms 2017–2021 der albanischen Behörden und der UNO zu unterstützen. Das Geld, das die Schweiz in den «Kohärenzfonds» überweist, dient der Finanzierung eines spezifischen Projekts, das die schulische und soziale Integration von diskriminierten Bevölkerungsgruppen fördert. «An jeder Sitzung erinnern wir daran, dass die zuständigen nationalen und lokalen Institutionen ihre eigenen Kompetenzen zur Umsetzung ausbauen müssen», sagt Philipp Keller, stellvertretender Missionschef der Schweizer Botschaft in Albanien. Das Beispiel zeigt, dass es auch möglich ist, die erwarteten Ergebnisse eines Projekts zu beeinflussen, wenn der Beitrag in einen UNO-Fonds fliesst.

Drei Fragen an ... Metsi Makhetha

Die Südafrikanerin **METSI MAKHETHA** kann auf eine über zwanzigjährige Karriere bei den Vereinten Nationen zurückblicken. Derzeit arbeitet sie als residierende Koordinatorin der UNO in Burkina Faso.

Welche Veränderungen erwarten Sie von der Reform des UNO-Entwicklungssystems?

Die Reform dürfte es uns vor allem ermöglichen, eine Realität abzubilden, die bis jetzt auf dem gesunden Menschenverstand beruhte, oft aber nicht weiter ging: Die UNO ist ein Gesamtsystem, das den Regierungen zur Verfügung steht. Ich möchte das Wort «System» betonen. Das ist unser Mehrwert. In Burkina Faso heisst das beispielsweise, dass die UNO Organisationen sowohl aus UNO-Organisationen des Entwicklungssystem wie aus Organisationen, die die Umsetzung der internationalen Normen überwachen, als auch aus Akteuren der humanitären Hilfe und weiteren Beraterinnen und Berater zusammensetzt, die die Behörden bei ihren Anstrengungen für einen dauerhaften Frieden unterstützen.

Inwiefern wird die Reform all dies stärker hervorbringen?

Eine UNO-Resolution, die von den Mitgliedstaaten verabschiedet wurde, sieht Anreize vor, die unserer Arbeit eine neue Dynamik verleihen dürften. Ich denke hier an die Mittel, die den residierenden Koordinatorinnen und Koordinatoren zur Verfügung gestellt werden, um die Kohärenz des Engagements zu fördern, und an die im Feld erzielten Ergebnisse, die systematisch auf der Ebene des Systems präsentiert werden müssen, wie es der Philosophie der Agenda 2030 entspricht. Auch unsere Entwicklungspartner, d. h. nationale Behörden, Geberländer und Zivilgesellschaft, müssen unsere Arbeit vor dem Hintergrund dieses Paradigmenwechsels evaluieren.

Für manche Leute ist das Ganze nur eine weitere UNO-Reform, die x-te...

Es ist ihr gutes Recht, das so zu sehen. Wir müssen daher Resultate vorlegen, die auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler der Geberländer überzeugen. Unter Druck werden vor allem die Länderteams im Fokus stehen, dessen bin ich mir bewusst. Wir sind jedoch bereit für diese Herausforderung. Wenn wir die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) umsetzen wollen, können wir uns nicht mit dem Status quo begnügen.



Warum die UNO für die Schweiz eine wichtige Partnerin ist

Ein «strategisches Engagement» – so bezeichnet die Schweiz ihre multilaterale Entwicklungszusammenarbeit. Diese umfasst die Partnerschaften und die Beiträge an UNO-Organisationen, Entwicklungsbanken, globale Fonds und Netzwerke.

Erster Vorteil: Die Fonds und Programme der UNO sind in allen Entwicklungsländern präsent. Durch die Finanzierung von Projekten, die von UNO-Organisationen umgesetzt werden, kann die Schweiz ihre bilaterale Zusammenarbeit, welche sich auf eine begrenzte Zahl von Ländern beschränkt, mit weiteren Regionen ergänzen. Ein Teil des DEZA-Beitrags an das UNDP dient beispielsweise dazu, Millionen von Menschen in 86 Ländern einen besseren Zugang zur Justiz zu ermöglichen.

Die UNO als Hüterin der Normen

Ein weiterer Mehrwert der UNO-Organisationen: ihre anerkannte Rolle bei der Festlegung von Normen, und zwar sowohl in den Partnerländern als auch auf internationaler Ebene. Viele Regierungen sind offen für die Vorschläge der UNO zur Anpassung ihrer staatlichen Politik. Manchmal kommt ein solcher Vorschlag auch aus einem Land, etwa der Schweiz. Die finanzielle Unterstützung einer UNO-Organisation erleichtert dabei vieles. «Man muss sich bewusst sein, dass die UNO die einzige globale Institution ist, die über ein normatives Mandat für mehrere

grundlegende Fragen von den Menschenrechten über die Einhaltung der Rechte von Arbeitsmigrantinnen und migranten bis zur Bekämpfung von HIV verfügt und auch beauftragt ist, diese Normen in allen Ländern durchzusetzen», sagt Patricia Barandun, Programmbeauftragte bei der DEZA.

Ob in New York oder Genf, die UNO ist stets eine wichtige Verbündete der Schweiz bei der Ausarbeitung neuer Programme (Agenda 2030), der Überwachung von Normen (Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau) oder der Diskussion von Finanzierungsmodellen zur systematischen Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung. Die Arbeit der Schweiz in der UNO wird weithin geschätzt, sowohl auf inhaltlicher als auch auf formaler Ebene – etwa wenn sie bei Verhandlungen als Fasilitatorin wirkt. Das Friedens- und Sicherheitsengagement der Schweiz in den multilateralen Organisationen liegt aber natürlich auch in ihrem eigenen Interesse.

Lokale und globale Aktivitäten zusammenführen

Die Partnerschaften der Schweiz mit verschiedenen UNO-Organisationen im Feld ermöglichen es, die Ansätze umzusetzen, die sie im Rahmen der beratenden Gremien entwickelt hat. In Afghanistan unterstützte die Schweiz beispielsweise das Justizministerium bei der Umsetzung der Empfehlungen des

Menschenrechtsrats in Genf. In Simbabwe begleitete sie die Einführung eines innovativen Projekts des Welternährungsprogramms (WFP) mit dem Ziel, das Verlustrisiko der Bauern im Falle einer grösseren Klimakrise zu reduzieren. Dieses Projekt an der Schnittstelle von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sieht unter anderem vor, dass die Bauern die Qualität ihrer Böden verbessern, so dass sie Dürren besser standhalten können. «Die DEZA konnte ihr Know-how einbringen und die Initiative sowohl in Harare als auch am WFP-Hauptsitz in Rom begleiten», erzählt Juliane Ineichen, die bis zum Sommer 2018 als Regionaldirektorin der DEZA im südlichen Afrika im Einsatz war.

Patricia Barandun ist überzeugt, dass die laufende Reform des UNO-Entwicklungssystems die Wirksamkeit der Organisationen weiter erhöhen wird. Sie arbeitete von 2009 bis 2014 in Vietnam. «Bereits damals war das gemeinsame anwaltschaftliche Engagement der UNO und zahlreicher Geberländer sehr wirksam bei den nationalen Behörden, vor allem bei heiklen Themen wie den Frauenrechten.» Die Neupositionierung der UNO in den Partnerländern ermöglicht zusätzliche Synergien, was Zeit und Geld auf operativer Ebene und auf Verfahrensebene spart. Nach Auffassung der DEZA und des SECO rechtfertigen diese erfreulichen Perspektiven die Beibehaltung ihrer finanziellen Beiträge an das Entwicklungssystem der UNO.



Um die Integration benachteiligter Bevölkerungsgruppen in Albanien zu fördern (hier Roma-Mädchen in einem Sommerlager), beteiligt sich die Schweiz an einem gemeinsamen Fonds, den die UNO im Land verwaltet. © UNDP

Impressum

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DEZA
Bereich Globale Zusammenarbeit
Freiburgstrasse 130, CH-3003 Bern
deza@eda.admin.ch, www.deza.admin.ch

Diese Publikation ist auch auf Französisch, Italienisch, Englisch und Spanisch erhältlich.