

Stellungnahme
von Dr. Ronny Patz,
Lecturer an der Hertie School (Berlin)
in Vertretung der Professur für Internationale Politische Ökonomie

für die Anhörung des Unterausschusses
"Vereinte Nationen, internationale Organisationen und Globalisierung"
des Deutschen Bundestages
zum Thema "75 Jahre Vereinte Nationen"
am 7. Oktober 2020, 15-17 Uhr

Die in dieser Stellungnahme vorgestellten Thesen sind nicht zuletzt das Ergebnis von über sechs Jahren Forschung und Zusammenarbeit im Rahmen der DFG-Forschergruppe „Internationale Verwaltungen“ (<http://ipa-research.com>). Die Thesen ergeben sich dabei insbesondere aus Publikationen, die im Rahmen der DFG-geförderten Forschung von Dr. Ronny Patz und Kolleginnen zu Haushaltsverwaltung und Ressourcenmobilisierungs-Prozessen im UN System entstanden sind:

- Patz, Ronny; Goetz, Klaus H. (2019). [Managing Money and Discord in the UN. Budgeting and Bureaucracy](#). Oxford University Press.
- Thorvaldsdottir, Svanhildur; Patz, Ronny (im Erscheinen). Mandate or Donors? Explaining UNHCR's country-level expenditures from 1967-2016. *Political Studies*.
- Patz, Ronny; Thorvaldsdottir, Svanhildur (2020). [Drivers of Expenditure Allocation in the IOM: Refugees, Donors, and International Bureaucracy](#). In: Geiger, Martin; Pécoud, Antoine (Hrsg.). *The International Organization for Migration: The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective*. 75-98.
- Hüfner, Klaus; Patz, Ronny (2019). [Deutschlands Finanzbeiträge zum UN-System zwischen 2008 und 2018](#). *Vereinte Nationen* 67(6), 262-266.
- Eckhard, Steffen; Patz, Ronny; Schmidt, Sylvia (2018). [Reform efforts, synchronization failure, and international bureaucracy: The case of the UNESCO budget crisis](#). *Journal of European Public Policy*, 26(11), 1639-1656.
- Patz, Ronny; Goetz, Klaus H. (2017). [Changing budgeting administration in international organizations: budgetary pressures, complex principals and administrative leadership](#), in Knill, Christoph; Bauer, Michael; Eckhard, Steffen (eds.) *International Bureaucracies: Challenges and Lessons for Public Administration Research*. Palgrave Macmillan, 123-150.
- Goetz, Klaus H.; Patz, Ronny (Hrsg.) (2017). Resourcing International Organizations. Sonderheft der Zeitschrift *Global Policy* (Free Access): <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gpol.2017.8.issue-S5/issuetoc>.

Die Stellungnahme fasst zentrale Erkenntnisse, die direkt und indirekt aus dieser Forschung und den Publikationen hervorgehen, aus Sicht des Sachverständigen zusammen. Sie repräsentieren nicht die Perspektive der Hertie School oder von Ko-Autorinnen. Ausgewählte Quellen für zentrale Aussagen sind in Form von Endnoten angegeben. Von einer umfassenden Literaturübersicht wird abgesehen.

Für Rückfragen ist Dr. Patz unter patz@hertie-school.org oder auf Twitter unter [@ronpatz](https://twitter.com/ronpatz) zu erreichen.

Redemanuskript für das Eingangsstatement der Stellungnahme

(das gesprochene Wort kann davon abweichen)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, liebe Kolleginnen,

ich möchte mit Blick auf die Frageⁱ, die Sie uns Sachverständigen gestellt haben, **vier zentrale Lehren aus der Forschung zu den Vereinten Nationen** als System fragmentierten globalen Regierens ziehen und einige Schlussfolgerungen formulieren.

Diese sind durch vielfältige Erkenntnisse gedeckt, die Wissenschafts-Kolleginnen aus unterschiedlichen Disziplinen, national und international, zusammengetragen haben. Die Lehren und Schlussfolgerungen sind für diesen Rahmen etwas zugespitzt. Zentrale Quellen für meine heutigen Aussagen finden sich in der verschriftlichten Stellungnahme.

Meine eigenen Forschungen haben sich dabei in den vergangenen sechs Jahren insbesondere auf **die Budgetierung und die Finanzierung des UN-Systems** fokussiert, sowie auf **die Rolle von UN-Verwaltungen** bei der **Mittelbeschaffung** und bei der Organisation von **Haushalts- und Reformprozessen**.ⁱⁱ

Vorweg sei gesagt, dass, wenn ich von *den* „Vereinten Nationen“ spreche, ich mich vor allem auf **das UN-System in seiner Gesamtheit** beziehe.ⁱⁱⁱ Dieses System ist ein historisch gewachsenes, immer stärker fragmentiertes Netzwerk aus mehreren Duzend internationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Verhandlungsarenen, Expertinnen-Gremien, Militär- und nicht-militärischen Operationen, Finanzierungs-Mechanismen und einer Vielzahl internationaler Verwaltungseinheiten. Diese sind teilweise oder vollständig unabhängig aber häufig juristisch, finanziell und/oder personell miteinander verwoben.

Verbindungen zwischen den Teilen des UN-System bestehen auf globaler, auf regionaler und auf nationaler Ebene sowie „im Feld“. Oft ergeben sich diese Verbindungen politikfeldspezifisch, also zum Beispiel im Bereich „Globale Gesundheit“.^{iv} Diese Mehrebenen-Netzwerke des UN-System haben sich seit den Anfängen der UN entwickelt^v, zum Teil bestehen sie auch schon länger.^{vi}

Nicht umsonst spricht der UN-Generalsekretär António Guterres neuerdings in seinen Reden von einem „**networked multilateralism**“.^{vii}

Die 1. Lehre für diese Stellungnahme ist daher, dass man die Vereinten Nationen nach 75 Jahren nur versteht, wenn man sie als diplomatisch und administrativ vernetztes und organisch gewachsenes Gesamtsystem betrachtet.

Die wichtigste **Schlussfolgerung** aus dieser Erkenntnis ist, dass jeder Versuch, einen Teil des UN-Systems zu verändern immer auch Auswirkungen auf andere Teile hat. Manches Scheitern von einzelnen UN-Organisationen ist deshalb auch systemisch bedingt und hat nur wenig mit Einzel-Organisationsversagen zu tun. Sie sollten das als Politik bei Ihrer Bewertung der Arbeit der UN im Blick behalten.

Zum Teil muss man allerdings bis in den Völkerbund zurückgehen, um die heutigen Strukturen und Prozesse im UN-System zu verstehen^{viii}, also die Prozesse, die möglicherweise reformiert werden sollen.

Das bringt mich zur **2. Lehre** aus der Forschung der letzten Jahre: Die Vereinten Nationen sind nicht erst 75 Jahre alt, sondern einzelne zentrale Bereiche, und auch ihre Verbindungen untereinander, sind bis zu 100 Jahre alt oder sogar älter.

Insbesondere **organisatorisch und administrativ** sind die UN **durch den Völkerbund** und, bei den technischen UN-Organisationen (wie ITU, UPU oder WIPO), auch noch **durch Strukturen aus dem 19. Jahrhundert vorgeprägt**.

So ist zum Beispiel der heutige Haushaltsprozess für den UN-Kernhaushalt im Prinzip noch der gleiche wie schon im Völkerbund — und ähnlich schwierig.^{ix} Die Völkerbund-Gesundheitsorganisation (LNHO) war schon in den 1920ern für ihre Aktivitäten von privaten Philanthropen aus den USA finanziell abhängig, so wie es die WHO heute wieder ist.^x Netzwerkstrukturen der „intellektuellen Kooperation“ legten im Kontext des Völkerbunds die Grundlage für die spätere UNESCO.^{xi} Und selbst das Internationale Nansen-Büro für Flüchtlinge hatte bereits im Völkerbund Organisationsstrukturen, die später auch den UNHCR prägten.^{xii}

Als etwas unbequeme **Schlussfolgerung** folgt daraus für Sie als Politikerinnen, dass viele heutige Reformbemühungen im UN-System aus wissenschaftlicher Sicht eher zum Scheitern verurteilt sind, weil sie auf lange gewachsene Pfadabhängigkeiten sowie stabile und komplex vernetzte Interessenkonstellationen treffen.^{xiii} Es gibt auch bei der Vereinten Nationen die klassische **Politikverflechtungsfälle**.

Aber, um diese Schlussfolgerung etwas positiver zu formulieren: Für UN-Reformen braucht es vor allem **synchronisierte Anstrengungen von einer großen Staatenmehrheit unter Einbindung der betroffenen UN-Bürokratien^{xiv}**, um diese gewachsenen Strukturen der UN zu verändern. *Minilateralismus* in Form von kleinen und exklusiven Reform-Initiativen reicht dafür nicht aus.

Diese Bemerkungen führen mich zur **3. Lehre**: Fragmentierung und damit letztendlich Bürokratisierung im UN-System sind häufig Ergebnis von wohlgemeinten minilateralen Vorhaben^{xv}, durch die nationale Politikerinnen lieber eigene politische Steckenpferde in

die UN hineinbringen als in den globalen multilateralen Mühlen nach schwierigen Kompromissen zu suchen.

Ein Grund dafür ist, dass insbesondere die Länder des Globalen Nordens, also die wichtigsten Geldgeber des UN-Systems, sich bis heute nicht ernsthaft damit abfinden, dass postkolonialer globaler Multilateralismus heißt, dass die Länder des Global Südens (z.T. repräsentiert durch die G77) die Mehrheit der Staaten auf dieser Welt stellen. Viele dieser Länder haben eine Kolonialgeschichte und schauen deshalb auch mit bestimmten Erwartungen auf die Vereinten Nationen. Aber statt Kompromisse zu suchen, die diese Mehrheitsverhältnisse repräsentieren, finanzieren die westlichen Geldgeber lieber unilaterale Sonderprogramme, Nebeninstitutionen, Multi-Donor-Trust-Funds und sonstige pressewirksame Leuchtturmprojekte, häufig über eng zweckgebundene Mittel.^{xvi}

Die **Schlussfolgerung aus dieser Erkenntnis ist**, dass die Zukunft der Vereinten Nationen auch davon abhängt, ob und wann diese unilateralen Reflexe enden. Bis zu diesem Zeitpunkt werden sich der Globale Süden—also die globale Mehrheitsgesellschaft—und der Global Norden—die Finanzierungsmehrheit—einigermaßen reformunfähig oder -unwillig in der UN gegenüberstehen.^{xvii}

Die gute Nachricht bei all dem ist, und das ist dann die 4. Lehre: Während sich der globale Multilateralismus der Staaten in einer Reihe von Sackgassen zu befinden scheint, machen die meisten UN-Verwaltungen trotzdem ihre Arbeit.^{xviii}

Sie nutzen die Autonomie, die sie haben, um globale Politik zu gestalten und Lösungen für dringende Probleme wie Klimawandel, Flucht und Vertreibung, oder globale Pandemien zu finden oder voranzutreiben.

Sie sind es, die das pathologisch widersprüchliche Verhalten der Staatengemeinschaft in praktisches global Handeln umsetzen müssen.^{xix}

Sie machen ihre Arbeit selbst dann, wenn ihnen die Staaten regelmäßig in multilateralen Gremien oder durch zweckgebundene Finanzierungsanreize widersprüchliche Signale senden, und sie tun das in Genf und New York genauso wie in Yarmouk in Syrien oder in der Kivu-Region in der Demokratischen Republik Kongo.

Vielleicht—und das ist meine provokante abschließende Schlussfolgerung—sollten die Mitgliedsstaaten der UN, und insbesondere die großen Geldgeber, die UN-Verwaltungen häufiger einfach ihre Arbeit machen lassen. Damit wäre der UN im 75. Jahr vielleicht mehr geholfen, als sie mit permanentem kollektivem Micro-Management zu traktieren oder mit neuen unilateralen Initiativen weiter zu fragmentieren.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Endnoten (alle Links vom 5. Oktober 2020)

ⁱ Frage an die Sachverständigen: "Welche Lehren sind aus den zurückliegenden 75 Jahren Vereinte Nationen zu ziehen und welche Schlussfolgerungen ergeben sich daraus, um die Weltorganisation besser auf die Zukunft vorzubereiten?"

ⁱⁱ Siehe ausgewählte Referenzen des Sachverständigen auf der ersten Seite der Stellungnahme.

ⁱⁱⁱ Organigramm des UN-Systems vom Juli 2019: https://www.un.org/en/pdfs/18-00159e_un_system_chart_17x11_4c_en_web.pdf; Definition des UN-Systems durch das UN System Chief Executives Board for Coordination: <https://www.unsceb.org/content/un-system>.

^{iv} Holzscheinter, Anna; Bahr, Thuriid; Grandjean, Martin; Pantzerhielm, Laura (2019). Inter-Organizational Practices in Global Health, 1970-2013, Data set, <https://github.com/global-health/data>. DOI: 10.5281/zenodo.2587018.

^v Elmandjra, Mahdi (1973). *The United Nations System: An Analysis*. London: Faber and Faber.

^{vi} Akami, Tomoko. (2017). Imperial politics, intercolonialism, and the shaping of global governing norms: public health expert networks in Asia and the League of Nations Health Organization, 1908-37. *Journal of Global History* 12(1), 4-25.

^{vii} "Message on the International Day of Multilateralism and Diplomacy for Peace", 24 April 2020, <https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2020/April/the-secretary-generals-message-on-the-international-day-of-multilateralism-and-diplomacy-for-peace.html>.

^{viii} Jackson, Simon; O'Malley, Alanna (Hrsg.). (2018). *The Institution of International Order*. London: Routledge.

^{ix} siehe z.B. Kapitel 3: „The Historical Origins of UN System Budgeting“, in Patz, Ronny; Goetz, Klaus H. (2019). *Managing Money and Discord in the UN. Budgeting and Bureaucracy*. Oxford University Press. <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198838333.001.0001/oso-9780198838333-chapter-3>.

^x Seitz, Karolin; Martens, Jens (2017). Philanthrolateralism: private funding and corporate influence in the United Nations. *Global Policy* 8(S5), 46-50.

^{xi} Grandjean, Martin (2018). *Les réseaux de la coopération intellectuelle. La Société des Nations comme actrice des échanges scientifiques et culturels dans l'entre-deux-guerres*. Doktorarbeit, Universität de Lausanne, Faculté des lettres.

^{xii} Skran, Claudena M. (1992). The international refugee regime: the historical and contemporary context of international responses to asylum problems. *Journal of Policy History* 4(1), 8-35.

^{xiii} Hanrieder, Tine (2015). *International organization in time: fragmentation and reform*. Oxford University Press..

^{xiv} Eckhard, Steffen; Patz, Ronny; Schmidt, Sylvia (2018). Reform efforts, synchronization failure, and international bureaucracy: The case of the UNESCO budget crisis. *Journal of European Public Policy*, 26(11), 1639-1656.

^{xv} Jankauskas, Vytautas; Patz, Ronny (2019). How Well-meaning Donors Create the UN Machinery They Don't Like. <https://www.e-ir.info/2019/09/27/how-well-meaning-donors-create-the-un-machinery-they-dont-like/>

^{xvi} Aktuelle Untersuchungen der Praxis der Zweckbindung zeigen, dass nicht nur die UN negative Konsequenzen mit Blick auf Fragmentierung ihrer Arbeit haben sondern auch große westliche Geldgeber für sich selbst signifikante Bürokratiekosten produzieren und außerdem uneinheitlich gegenüber dem UN-System auftreten. Siehe: Weinlich, Silke; Baumann, Max-Otto; Lundsgaarde, Erik (2020). Germany's Funding to the UNDS: Towards a Better Mix for a Stronger Multilateralism. Quelle: <https://www.die-gdi.de/briefing-paper/article/germanys-funding-to-the-unds-towards-a-better-mix-for-stronger-multilateralism/>

^{xvii} Baumann, Max-Otto (2018). Forever North-South? The political challenges of reforming the UN development system. *Third World Quarterly* 39(4), 626-641.

^{xviii} Der UNDP-Administrator Achim Steiner hat das in einem Interview zu den COVID19-Reaktionen des UN-System beschrieben: <https://www.devex.com/news/covid-19-response-a-tale-of-two-uns-undp-chief-says-98152>.

^{xix} Die Forschung zu internationalen Bürokratien ging zunächst von der Annahme aus, dass die Verwaltungen selbst pathologisch handeln (Barnett, Michael; Finnemore, Martha (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press). Die Forschung zu „Internationalen Verwaltungen“ (siehe z.B. <http://ipa-research.com/publications/>), inklusive meiner eigenen Forschung (z.B. Patz & Goetz 2019) zeigen aber, dass häufig pathologischen Verhaltensweisen der Organisationen eher von den Staaten als „komplexe Prinzipale“ den von den Verwaltungen ausgehen.