

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 5

Organisatorische Aspekte
der internationalen Verwaltung
von Entwicklungshilfe

Ein Beitrag zur Organisationsanalyse internationaler
Organisationen am Beispiel des UNDP und der Weltbank

Von

Dr. Gerd Wiegand

Master of Public and International Affairs (MPIA)



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

GERD WIEGAND

**Organisatorische Aspekte der internationalen
Verwaltung von Entwicklungshilfe**

Schriften zur Verwaltungswissenschaft

Band 5

Organisatorische Aspekte der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe

Ein Beitrag zur Organisationsanalyse internationaler
Organisationen am Beispiel des UNDP und der Weltbank

Von

Dr. Gerd Wiegand

Master of Public and International Affairs (MPIA)



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1978 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04065 1

Meiner Mutter

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
1. TEIL	
Grundlagen und Rahmen der Untersuchung	25
1. Kapitel	
Internationale Organisationen und Entwicklungshilfe	25
2. Kapitel	
Komponenten der Organisationsanalyse	28
A. Ziel und Arbeit	29
B. Rechtliche und finanzielle Grundlagen	30
C. Organisationsstruktur	30
D. Beziehungen zur Umwelt	31
E. Entscheidungsprozeß	33
F. Technologie	33
G. Führerschaft	34
2. TEIL	
Formen der internationalen Verwaltung von Entwicklungshilfe	35
3. Kapitel	
Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)	35
1. Abschnitt	
Entwicklung des UNDP	
A. Reguläres Entwicklungsprogramm	35
I. Errichtung	36
II. Organisation	37

B. Erweitertes Programm der Technischen Hilfe (EPTA)	38
I. Errichtung	38
II. Organisation	39
C. Sonderfonds (SF)	43
I. Errichtung des Sonderfonds.....	43
II. Organisation des Sonderfonds	45
D. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)	48
I. Errichtung des UNDP	48
II. Reform des UNDP	51
1. Notwendigkeit der Reform	51
2. Durchführung der Reform	53

2. Abschnitt

Organisatorische Merkmale des UNDP 58

A. Ziel und Arbeit	58
I. Koordinierung der Entwicklungshilfe	58
II. Bereitstellung von technischer Hilfe	59
1. Gegenstand der Hilfe	59
2. Art und Weise der Hilfeleistung	62
B. Rechtliche und finanzielle Grundlagen	64
I. Rechtliche Grundlagen	64
II. Finanzielle Grundlagen	68
C. Organisationsstruktur	73
D. Beziehungen zur Umwelt	78
I. Generalversammlung der Vereinten Nationen	78
1. Zusammensetzung	78
2. Funktionen	81
II. Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC)	84
1. Zusammensetzung	84
2. Funktionen	94
III. Verwaltungsrat des UNDP	97
1. Zusammensetzung	97
2. Funktionen	104
3. Verhältnis zum Wirtschafts- und Sozialrat	111
4. Verhältnis zur Generalversammlung	113

IV. Ausführende Organisationen	114
1. Stellung des UNDP im UN-System	115
2. Zusammenarbeit auf der Hauptquartiersebene (IACB)	119
a) Zusammensetzung	119
b) Funktionen	120
c) Verhältnis zum Verwaltungsrat	122
3. Zusammenarbeit auf der Länderebene	124
V. Vereinte Nationen	128
1. Status des UNDP	128
2. Verhältnis zum Generalsekretariat	130
a) Personalhoheit	130
b) Finanzhoheit	131
3. Vereinte Nationen als ausführende Organisation	133
VI. Teilnehmende Länder	135
1. Teilnahme am UNDP	135
2. Beziehungen zu den Geberländern	138
a) Beiträge	138
b) Einfluß	140
c) Koordinierung mit bilateraler Entwicklungshilfe	148
3. Beziehungen zu den Empfängerländern	149
a) Hilfeleistung	149
b) Einfluß	159
E. Entscheidungsprozeß	166
I. Indikative Planungszahlen	167
II. Landesprogramm	168
1. Aufstellung	169
2. Genehmigung	172
3. Revision	175
III. Projekte	175
1. Formulierung	176
2. Genehmigung	178
3. Ausführung	182
F. Technologie	183
I. Fachkenntnisse	184
II. Informationssysteme	186
1. Management Information System (MIS)	186
2. Development Support Communication Services (DSCS)	187

G. Führerschaft	189
I. Administrator	190
II. Resident Representative	192

4. Kapitel

Weltbankgruppe — World Bank Group	197
--	-----

1. Abschnitt

Entwicklung der Weltbankgruppe	197
--------------------------------------	-----

A. Errichtung der IBRD	197
B. Errichtung der IFC	203
C. Errichtung der IDA	205
D. Errichtung des ICSID	207

2. Abschnitt

Organisatorische Merkmale der Weltbankgruppe	209
--	-----

A. Ziel und Arbeit	209
I. IBRD	209
II. IDA	213
III. IFC	214
B. Rechtliche und finanzielle Grundlagen	216
I. Rechtliche Grundlagen	216
II. Finanzielle Grundlagen	216
1. IBRD	216
2. IDA	219
3. IFC	222
C. Organisationsstruktur	223
I. IBRD	223
II. IDA	234
III. IFC	236
D. Beziehungen zur Umwelt	238
I. Gouverneursrat/Board of Governors	238
1. Zusammensetzung	238

Inhaltsverzeichnis

11

2. Stimmenverhältnisse	239
a) IBRD	240
b) IDA	245
c) IFC	248
3. Funktionen	252
II. Exekutivdirektoren/Executive Directors	261
1. Zusammensetzung	261
2. Stimmenverhältnisse	277
a) IBRD	277
b) IDA und IFC	280
3. Funktionen	282
a) Vertretungsfunktion	283
b) Kontrollfunktion	285
III. Mitgliedsländer	290
1. Beziehungen zu den „Geberländern“	293
2. Beziehungen zu den Empfängerländern	297
IV. Beziehungen zur Geschäftswelt	303
1. Geschäftswelt als Finanzquelle	303
2. Geschäftswelt als Empfänger von Mitteln	306
3. Portfolio-Verkäufe	307
V. UN-Familie	309
1. Vereinte Nationen	309
2. Sonderorganisationen	312
VI. Regionale Entwicklungsbanken	315
E. Entscheidungsprozeß	317
I. Vorbereitungsphase	317
1. Landeswirtschaftsbericht: Basic Country Economic Report ..	317
2. Sektorenübersichtsbericht/Sector Survey Report	319
3. Landesprogramm/country program	320
II. Hauptphase	322
III. Ausführungsphase	326
F. Technologie	331
G. Führerschaft	334

3. TEIL

Vergleich und Schlußfolgerungen 338*5. Kapitel***Vergleich des UNDP und der Weltbank** 339

A. Erscheinungsbild	339
B. Ziel und Arbeit	342
C. Organisationsstruktur	343
D. Umwelteinflüsse	346
I. Autonomie	346
II. Mitgliedsländer	348
1. Mitarbeit in den Organen	349
2. Direkte Kontakte	354
III. Entscheidungsprozeß	356
E. Technologie	359
F. Führerschaft	360

*6. Kapitel***Schlußfolgerungen** 363

A. Arbeit als Grundlage der Organisation	364
B. Selbständigkeit der Organisation	365
C. Länderbezogenheit der Organisationsstruktur	366
D. Gleichberechtigte Vertretung von Geber- und Empfängerländern ..	367

Literaturverzeichnis 372

I. Bücher und Artikel	372
II. Dokumente	376

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Organe der Entwicklungsprogramme der UN	50
Tab. 2:	Projektausgaben nach Art der Hilfeleistungen	61
Tab. 3:	Art der beschafften Ausrüstungsgegenstände	61
Tab. 4:	Projektausgaben nach Sektoren (in Prozent)	62
Tab. 5:	Anteil des UNDP an der Ausführung von Projekten	63
Tab. 6:	Einnahmen und Ausgaben des UNDP für 1976	68
Tab. 7:	Gesamtbeiträge und Ausgaben des UNDP	70
Tab. 8:	Vorausschätzung von Einnahmen und Ausgaben des UNDP	72
Tab. 9:	Nichtmitglieder in den UN und deren Beiträge zum UNDP ..	79
Tab. 10:	Besetzung der Amtspositionen im 2. Ausschuß der General- versammlung der UN	81
Tab. 11:	Mitglieder des ECOSOC, GC (Sonderfonds), TAC und GC (UNDP)	86
Tab. 12:	Sitzverteilung im ECOSOC zwischen Entwicklungs- und Indu- strieländern	91
Tab. 13:	Besetzung der Amtspositionen im ECOSOC der UN	93
Tab. 14:	Beiträge zum UNDP und Mitgliedschaft im Verwaltungsrat des UNDP	98
Tab. 15:	Besetzung der Amtspositionen im Verwaltungsrat des Son- derfonds	101
Tab. 16:	Besetzung der Amtspositionen im Verwaltungsrat des UNDP	102
Tab. 17:	Teilnahme von Staaten als Beobachter an den Tagungen des Verwaltungsrats des UNDP	103
Tab. 18:	Anzahl der nichtöffentlichen Sitzungen des Verwaltungsrates des UNDP	111
Tab. 19:	Anteil der ausführenden Organisationen an der Projektaus- führung des UNDP	116
Tab. 20:	Ausgaben einiger Sonderorganisationen	117
Tab. 21:	Teilnahme von Mitgliedern des IACB an Sitzungen des GC ..	123
Tab. 22:	Mitgliederzahl der UN, Sonderorganisationen und IAEA	136
Tab. 23:	Größte Geberländer unter den Empfängerländern	137
Tab. 24:	Beiträge der wichtigsten Geberländer zu UNDP und UN	139

Tab. 25:	Beiträge der Hauptgeberländer von 1959—1977	140
Tab. 26:	Mitgliedschaft der wesentlichen Geberländer in GA/2. Ausschuß, ECOSOC und Verwaltungsrat des UNDP	141
Tab. 27:	Besetzung der ständigen Missionen der Entwicklungs- und Industrieländer bei den UN	143
Tab. 28:	Hauptsächliche Herkunftsländer von Projektmaterial	145
Tab. 29:	Verleihung von Unterverträgen an Firmen der Hauptgeberländer	146
Tab. 30:	Vergabe von UNDP-Aufträgen an Geberländer	147
Tab. 31:	Bereitstellung von Experten und Studienplätzen durch Geberländer	148
Tab. 32:	Indicative Planning Figures für 1972—1976 nach Ländern	152
Tab. 33:	Größenordnung der IPF's für 1972—1976	154
Tab. 34:	Empfängerländer mit den größten IPF's 1972—1976	154
Tab. 35:	Empfängerländer mit den größten IPF's für 1977—1981	155
Tab. 36:	Indicative Planning Figures 1977—1981 nach Ländern	157
Tab. 37:	Mitgliedschaft der wesentlichen Empfängerländer in GA/2. Ausschuß, ECOSOC und Verwaltungsrat des UNDP	159
Tab. 38:	Empfängerländer mit der längsten Amtszeit im Verwaltungsrat des UNDP	160
Tab. 39:	Besetzung der Außenbüros des UNDP in Empfängerländern	162
Tab. 40:	Follow-up Investitionen von UNDP-Projekten	183
Tab. 41:	Regionale Verteilung der IBRD-Darlehen	210
Tab. 42:	Kreditprioritäten der IBRD und IDA	214
Tab. 43:	Mitgliedschaft in IBRD, IFC und IDA	240
Tab. 44:	Stimmzahl von 18 Mitgliedsländern der IBRD	242
Tab. 45:	Stimmenanteile in % von 18 Mitgliedsländern der IBRD	243
Tab. 46:	Stimmenverhältnisse in der IBRD	244
Tab. 47:	Stimmzahl von 18 Mitgliedsländern der IDA	246
Tab. 48:	Stimmenanteile in % von 18 Mitgliedsländern der IDA	247
Tab. 49:	Stimmenverhältnisse in der IDA	248
Tab. 50:	Stimmenanteile in % und Stimmzahl von 18 Mitgliedsländern der IFC	249
Tab. 51:	Stimmenverhältnisse in der IFC	251
Tab. 52:	Beschlußfassungsverfahren im Gouverneursrat der Weltbank	254
Tab. 53:	Zusammensetzung des Präsidiums des Gouverneursrates der Weltbank	256
Tab. 54:	Sitzverteilung im JPC zwischen Entwicklungs- und Industrieländern	258

Tab. 55:	Besetzung der Amtspositionen im JPC des Gouverneursrates der Weltbank	260
Tab. 56:	Zahl der Exekutivdirektoren und Mitglieder der IBRD	262
Tab. 57:	Mitgliedsländer der Weltbank, ihre Exekutivdirektoren und ihre Stimmzahl	264
Tab. 58:	Anzahl der Direktoren aus Entwicklungs- und Industrieländern	270
Tab. 59:	Stimmenanteil eines Mitgliedslandes und Besetzung von Direktorensitzen in der Weltbank	277
Tab. 60:	Stimmgewichte der Exekutivdirektoren in der IBRD, IDA und IFC	278
Tab. 61:	Durchschnittliches Stimmgewicht der Exekutivdirektoren in der IBRD	279
Tab. 62:	Durchschnittliches Stimmgewicht der Exekutivdirektoren in der IDA und IFC	282
Tab. 63:	Verteilung der Finanzzusagen der Weltbankgruppe	291
Tab. 64:	Verteilung der Anleihen der IBRD	294
Tab. 65:	Von der Weltbank unterstützte Konsortien und Beratungsgruppen und deren Mitgliedsländer	297
Tab. 66:	Die größten Darlehensnehmer der Weltbankgruppe	298
Tab. 67:	Regionale Verteilung der Außenbüros	299
Tab. 68:	Formelle Kompetenzverteilung im Entscheidungsprozeß der Weltbank (Linear Responsibility Chart)	328
Tab. 69:	Vertretung der wesentlichen Geberländer in Organen des UNDP und der Weltbank	351
Tab. 70:	Besetzung der Amtspositionen in Organen des UNDP und der Weltbank	352

Schaubilderverzeichnis

Schaubild 1: Organisationsplan des UNDP	74
Schaubild 2: Organisationsplan der IBRD, 1947	224
Schaubild 3: Organisationsplan der IBRD, 1952	225
Schaubild 4: Organisationsplan der IBRD/IDA, 1971	227
Schaubild 5: Organisationsplan der IBRD/IDA, 1973	229
Schaubild 6: Organisationsstruktur einer typischen Regionalabteilung der IBRD/IDA	230
Schaubild 7: Organisationsplan der IFC, 1974	237

Abkürzungsverzeichnis

AASM	= Assoziierte afrikanische Staaten und Madagaskar (EG)
Abs.	= Absatz
ACABQ	= Advisory Committee (of the General Assembly) on Administrative and Budgetary Questions
ACC	= Administrative Committee on Co-ordination (UN)
AfDB	= African Development Bank
AsDB	= Asian Development Bank
App.	= Appendix
Art.	= Artikel
BRD	= Bundesrepublik Deutschland
BTAO	= Bureau of Technical Assistance Operations (UN Secretariat)
CDF	= Capital Development Fund (UN)
CIAP	= Inter-American Committee on the Alliance for Progress (OAS)
CPP	= Country Program Paper (World Bank)
DAC	= Development Assistance Committee (OECD)
Dok.	= Dokument
DSCS	= Development Support Communication Services (UNDP)
ECOSOC	= Economic and Social Council of the UN
EEF	= Europäischer Entwicklungsfonds (EG)
EG	= Europäische Gemeinschaften
EIB	= Europäische Investitionsbank (EG)
Ent.land	= Entwicklungsland
EPTA	= Expanded Program of Technical Assistance (UN)
ESA	= Department of Economic and Social Affairs (UN Secretariat)
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Eximbank	= Export-Import-Bank (USA)
FAO	= Food and Agriculture Organization of the UN

GA	= General Assembly of the UN
GC	= Governing Council (UNDP)
IACB	= Inter-Agency Consultative Board of UNDP
IAEA	= International Atomic Energy Agency
IBRD	= International Bank for Reconstruction and Development
ICAO	= International Civil Aviation Organization
ICC	= International Computing Centre
ICSID	= International Centre for Settlement of Investment Disputes (World Bank)
IDA	= International Development Association (World Bank)
IDB	= Inter-American Development Bank
IDFA	= Industrial development field adviser
IDR	= International Development Review
IFAD	= International Fund for Agricultural Development (UN)
IFC	= International Finance Corporation (World Bank)
ILO	= International Labour Organization
IMF	= International Monetary Fund
Ind.land	= Industrieland
IOB	= Inter-Organization Board for Information Systems and Related Activities
ITU	= International Telecommunication Union
JIU	= Joint Inspection Unit (UN)
JPC	= Joint Procedures Committee of the Board of Governors (World Bank)
lit.	= litera
MIS	= Management Information System
NAC	= National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems (USA)
NYCC	= New York Computing Centre
NZZ	= Neue Zürcher Zeitung
OAS	= Organization of American States
OECD	= Organization for Economic Co-operation and Development
OFM	= Operational and Financial Manual (UNDP)
OTC	= Office of Technical Co-operation (UN)

PWG	= Programme Working Group (UNDP)
Res.	= Resolution
S.	= Seite
SAA	= Senior Agricultural Adviser
Sec.	= Section
SF	= Special Fund of the UN
Stellv.	= Stellvertreter
SUNFED	= Special United Nations Fund for Economic Development
TA	= Technical Assistance
TAA	= Technical Assistance Administration (UN Secretariat)
TAB	= Technical Assistance Board (EPTA)
TAC	= Technical Assistance Committee (EPTA)
UN	= United Nations/Vereinte Nationen
UNCTAD	= United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	= United Nations Development Programme
UNESCO	= United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA	= United Nations Fund for Population Activities
UNIDO	= United Nations Industrial Development Organization
UPU	= Universal Postal Union
USA	= United States of America
v.	= vom
WGAFM	= Working Group on Administrative and Finance Matters (UNDP)
WHO	= World Health Organization
WMO	= World Meteorological Organization

Einleitung

Der Titel dieser Forschungsarbeit wirft wohl sofort drei Fragen auf:

Warum *internationale* Verwaltung?

Warum internationale Verwaltung von *Entwicklungshilfe*?

Warum *organisatorische* Aspekte der internationalen Verwaltung von *Entwicklungshilfe*?

Schon die kurze Antwort auf diese drei Fragen läßt die Berechtigung und Bedeutung der vorliegenden Studie deutlich werden.

Öffentliche Verwaltung war vor etwa 100 Jahren noch gleichbedeutend mit nationaler Verwaltung als Ausdruck des souveränen Staates. Doch was mit der Einrichtung der International Telegraphic Union (1865) und der Universal Postal Union (1874) so unscheinbar begann, ist heute zu einem bestimmenden Merkmal des internationalen Lebens geworden. Neben die nationalen Organisationen sind in zunehmendem Maße internationale Organisationen, neben nationale Verwaltungen internationale Verwaltungen getreten.

Internationale Verwaltungen nehmen recht unterschiedliche Formen an und fordern daher zum Vergleich geradezu heraus. Ein solcher Vergleich kann wesentliche Einblicke in die Systematik der internationalen Organisationen geben. Da die internationalen Verwaltungen entscheidend durch die Funktionen geprägt sind, die sie wahrnehmen¹, kann der Vergleich sinnvollerweise nur Organisationen zum Gegenstand nehmen, die gleichartige Funktionen erfüllen. Angesichts der funktionalen Bedeutung der multilateralen Entwicklungshilfe wurde daher die internationale Verwaltung von Entwicklungshilfe zum Gegenstand der Organisationsanalyse gemacht, um einen gemeinsamen Nenner für den Vergleich zu haben.

Internationale Organisationen werfen eine Fülle von Problemen auf, die in zunehmendem Maße auch zum Gegenstand wissenschaftlicher Forschung gemacht werden. Dabei bieten internationale Organisationen ein faszinierendes Bild, in dem rechtliche, politische und organisato-

¹ Vgl. J. Sewell: *Functionalism and World Politics*, Princeton, 1966, S. 10 f.

rische Fragen eng miteinander verknüpft sind. Rechtswissenschaft, politische Wissenschaft und Verwaltungswissenschaft können daher gleichermaßen einen wesentlichen Beitrag zum besseren Verständnis internationaler Organisationen leisten. Die vorliegende Arbeit richtet das Augenmerk in erster Linie auf die organisatorischen Aspekte der internationalen Verwaltung, die bisher nicht genügend Beachtung gefunden haben². Der Begriff Organisation wird dabei im weiteren Sinne verstanden und umfaßt nicht nur die Verwaltung im engeren Sinne, die sog. Verwaltungsbürokratie³, sondern z. B. auch die für die Organisation maßgebenden Organe, die die lebenswichtigen Verbindungen zur Umwelt herstellen³. Da rechtliche und politische Fragen die organisatorischen Merkmale in erheblichem Maße beeinflussen, werden diese Gesichtspunkte im Rahmen der Untersuchung berücksichtigt, soweit es zum Verständnis der organisatorischen Aspekte erforderlich ist.

Da kaum veröffentlichtes Material zu diesem Fragenkomplex vorliegt, stützt sich die Untersuchung fast ausschließlich auf umfangreiche empirische Studien in Form von internen und externen Dokumenten und zahlreichen Interviews von Fachleuten innerhalb und außerhalb der Entwicklungshilfeorganisationen. Eine besondere Schwierigkeit bei Abfassung der Arbeit bereitete die Terminologie, da sowohl das UNDP als auch die Weltbankgruppe Englisch als Arbeitssprache benutzen und sich noch kaum deutsche Begriffe eingebürgert haben. Soweit es sinnvoll erschien, wurden die Fachbegriffe eingedeutscht unter Hinweis auf die englische Terminologie. Um eigenwillige Übersetzungen zu vermeiden, mußte jedoch teilweise die englische Terminologie beibehalten werden, um dem Leser die Brücke zum Studium des einschlägigen Materials zu schlagen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Roman Schnur, der sich in sehr entgegenkommender Weise bereiterklärt hat, diese Arbeit trotz ihrer eigenwilligen Themenstellung innerhalb seines Fachbereiches zu fördern. Ohne diese rückhaltlose Unterstützung wäre diese Arbeit ungeschrieben geblieben. Danken möchte ich auch Herrn Professor Dr. Fred C. Bruhns, der die Arbeit während meines zweijährigen USA-Aufenthaltes durch Rat und Tat gefördert hat. Ferner möchte ich an dieser Stelle meinen Dank aussprechen für die Bereitwilligkeit, mit der mir zahlreiche Mitarbeiter der Vereinten Nationen, des UNDP, der Weltbank und anderer Sonderorganisationen sowie der diplomatischen

² Vgl. *E. Skolnikoff: The International Imperatives of Technology*, Berkeley, 1972, S. 156.

³ *R. Cox/H. Jacobson: The Anatomy of Influence*, New Haven, 1973, S. 16.

Vertretungen bei diesen Organisationen ihre Zeit und Sachkunde zur Verfügung gestellt haben. Entsprechend der von allen Seiten vorausgesetzten Vertraulichkeit ist es mir leider verwehrt, alle Beteiligten persönlich zu nennen. Schließlich möchte ich dem Deutschen Akademischen Austauschdienst und der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige und unbürokratische Förderung meines Forschungs- und Studienvorhabens und Herrn Professor Dr. J. Broermann für die Aufnahme der Monographie in diese Schriftenreihe danken.

Bonn, im August 1977

G. W.