

Die Agenda 2030, Geberprioritäten und ein neuer *Funding Compact* der UN

Einige Lehren aus den Erfahrungen der WHO

von Barbara Adams, Karen Judd und Karolin Seitz

Die Vereinten Nationen (UN) und viele ihrer Sonderorganisationen befinden sich seit Jahren in einer strukturellen Finanzierungskrise. Es besteht eine zunehmende Diskrepanz zwischen den Anforderungen der Mitgliedstaaten an die UN und den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln. In den letzten Jahren konnte ein Trend weg von Pflicht- und flexibel einsetzbaren Beiträgen (sog. *assessed contributions* und *core-* oder *flexible funding*) der UN-Mitgliedstaaten hin zu freiwilligen und zweckgebundenen Mitteln (sog. *voluntary contributions* und *earmarked* oder *non-core funding*) einer Vielzahl von Gebern, einschließlich privater Stiftungen und Unternehmen, beobachtet werden. Im Zuge dieses Trends verfügen die einzelnen Geber, ob öffentlich oder privat, über einen wachsenden Spielraum zur Einflussnahme auf die Arbeit der UN-Organisationen. Besonders deutlich ist dies im Fall der Weltgesundheitsorganisation (WHO).

Als Reaktion auf die Finanzierungsprobleme schlug UN-Generalsekretär António Guterres im Juni 2017 im Rahmen des Reformprozesses zur Neustrukturierung des UN-Entwicklungssystems die Schaffung eines sogenannten *Funding Compact* vor, eines Finanzierungspaktes zwischen den Mitgliedstaaten und dem UN-Entwicklungssystem. Denn um die zentrale Rolle der UN als Koordinatorin der multilateralen Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Agenda 2030 und ihrer ambitionierten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zu gewährleisten, ist es unerlässlich, sie mit den erforderlichen finanziellen Ressourcen auszustatten, oder mit den Worten des UN-Generalsekretärs: „(...) we must make sure the system has the funding it needs to do its job.“¹

Reformbedarf im UN-Entwicklungssystem

Seit Verabschiedung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung besteht Einigkeit über die Notwendigkeit, das UN-Entwicklungssystem, bestehend aus den Fonds und Programmen, den Sonderorganisationen, dem UN-Sekretariat und den UN-Regionalorganisationen, die im Entwicklungsbereich tätig sind, zu reformieren, um es in die Lage zu versetzen, die Umsetzung der Agenda weltweit wirksam, effizient und kohärent zu unterstützen. Im Dezember 2016 beschloss die UN-Generalversammlung mit der Resolution zum sogenannten *Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system* (QCPR)(A/RES/71/243) konkrete Schritte für die längerfristige Neupositionierung des UN-Entwicklungssystems. Die Resoluti-

on enthielt auch die Aufforderung an den UN-Generalsekretär, die erforderlichen Veränderungen zu identifizieren und konkrete Reformvorschläge vorzulegen.

Bei zahlreichen Gelegenheiten machte der UN-Generalsekretär deutlich, dass die derzeitige Qualität und Quantität der für die UN zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel es dem UN-Entwicklungssystem nicht erlauben würden, seinen Verantwortlichkeiten bei der Verwirklichung der Agenda 2030 gerecht zu werden. Im Juli 2017 schlug er im Wirtschafts- und Sozialrat der UN (Economic and Social Council, ECOSOC) vor, einen neuen *Funding Compact*, einen Finanzierungspakt zwischen

¹ Vgl. www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-10/secretary-generals-briefing-repositioning-un-development-system.

dem UN-Entwicklungssystem und den Mitgliedstaaten, zu schließen.² Im November 2017 wiederholte er gegenüber den UN-Mitgliedstaaten die Notwendigkeit eines solchen *Funding Compact*.³

Und auch am Ende seines ersten Amtsjahres erneuerte António Guterres seine Forderung nach diesem Finanzierungspakt, „to match the boldness of the 2030 Agenda with decisive action on the way funds are allocated to and disbursed by the system.“⁴ In seinem Bericht vom 20. Dezember 2017 über die Neupositionierung des UN-Entwicklungssystems erklärte er, ein solcher Finanzierungspakt sei erforderlich, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, die SDGs zu erreichen:

*(...) the funding compact means increasing the likelihood of universal achievement of the Sustainable Development Goals and eradicating poverty from the face of the Earth. In other words, it means determining whether we can deliver on our ambition to make the world a more prosperous, peaceful and sustainable place by 2030.*⁵

Der Bericht geht außerdem auf die strategische Bedeutung ein, die der *Funding Compact* hätte, um die Neutralität und den multilateralen Charakter der UN zu wahren:

*Providing the system with more predictable and flexible resources means not only reaffirming trust in the United Nations, but also investing in results for the people we serve. (...) It would facilitate critical, underfunded functions of the system, including policy advice and support for financing for development.*⁶

Der UN-Generalsekretär schlägt vor, dass sich die UN-Mitgliedsstaaten mit dem Finanzierungspakt dazu verpflichten, die Kernfinanzierung der einzelnen UN-Organisationen zu erhöhen, die Qualität der zweckgebundenen Beiträge zu verbessern, das System der Länderkoordinatoren angemessen zu finanzieren, sowie die finanzielle Ausstattung des *Joint Policy Fund to Advance the 2030 Agenda through Integrated Policy* und des *Peacebuilding Fund* zu verbessern.⁷

Er versprach im Gegenzug, dass das UN-Entwicklungssystem sich zu größerer Effizienz, Koordina-

tion, Transparenz und Berichterstattung über die Ergebnisse verpflichten würde (vgl. Abbildung).⁸

Einige der traditionellen Geber zeigten großes Interesse an dem Vorschlag. Die Schweiz und Norwegen begrüßten einen solchen Finanzierungspakt und erkannten an, dass die derzeitige Art der Finanzierung, insbesondere mit Blick auf die Zweckbindung, zur Fragmentierung des UN-Entwicklungssystems und der isolierten Arbeit in Silos beigetragen hätte. Norwegen fügte hinzu, dass das grundlegende Ziel eines solchen Paktes darin bestehen solle, die derzeitige Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Mitgliedstaaten an das UN-Entwicklungssystem und der Art und Weise, wie es finanziert werde, zu überwinden.⁹ Neben der Sicherstellung flexibler und besser vorhersehbarer finanzieller Ressourcen sei die Aufgabe eines *Funding Compact*, den multilateralen Charakter des UN-Entwicklungssystems zu stärken und die Lastenteilung zwischen allen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Einige Länder des globalen Südens äußerten sich dagegen skeptischer. Ecuador erklärte im Namen der G77 und Chinas, dass die Formen von Gemeinschaftsfinanzierung, innovative Finanzierungsmechanismen und Partnerschaften die Kernfinanzierung nicht ersetzen sondern allenfalls ergänzen sollten.¹⁰ Auch Irland bekräftigte, dass die Kernfinanzierung weiterhin das Fundament des UN-Entwicklungssystems bilde.¹¹

Flexiblere Finanzmittel ermöglichten es dem UN-Entwicklungssystem, sein Mandat zu erfüllen, auf unerwartete Herausforderungen zu reagieren, seine wertebasierten Verpflichtungen zu erfüllen und seine normative Arbeit auszuweiten.

Anstieg zweckgebundener Mittel

Entgegen dieses Bedarfs sind jedoch die zweckgebundenen Mittel in den letzten zwei Jahrzehnten stetig gestiegen. In seinem ersten Bericht über die Neupositionierung des UN-Entwicklungssystems von Juni 2017 stellt der UN-Generalsekretär fest, dass nur etwa 15 Prozent der Arbeit des UN-Entwicklungssystems über Kernfinanzierung abgedeckt sei, während zugleich mehr als 90 Prozent

2 Vgl. www.un.org/press/en/2017/ecosoc6851.doc.htm.

3 Vgl. www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-10/secretary-generals-briefing-repositioning-un-development-system.

4 UN Secretary-General (2017b), Pkt. 145.

5 Ebd., Pkt. 150.

6 Ebd.

7 Vgl. ebd., Pkt. 153 ff.

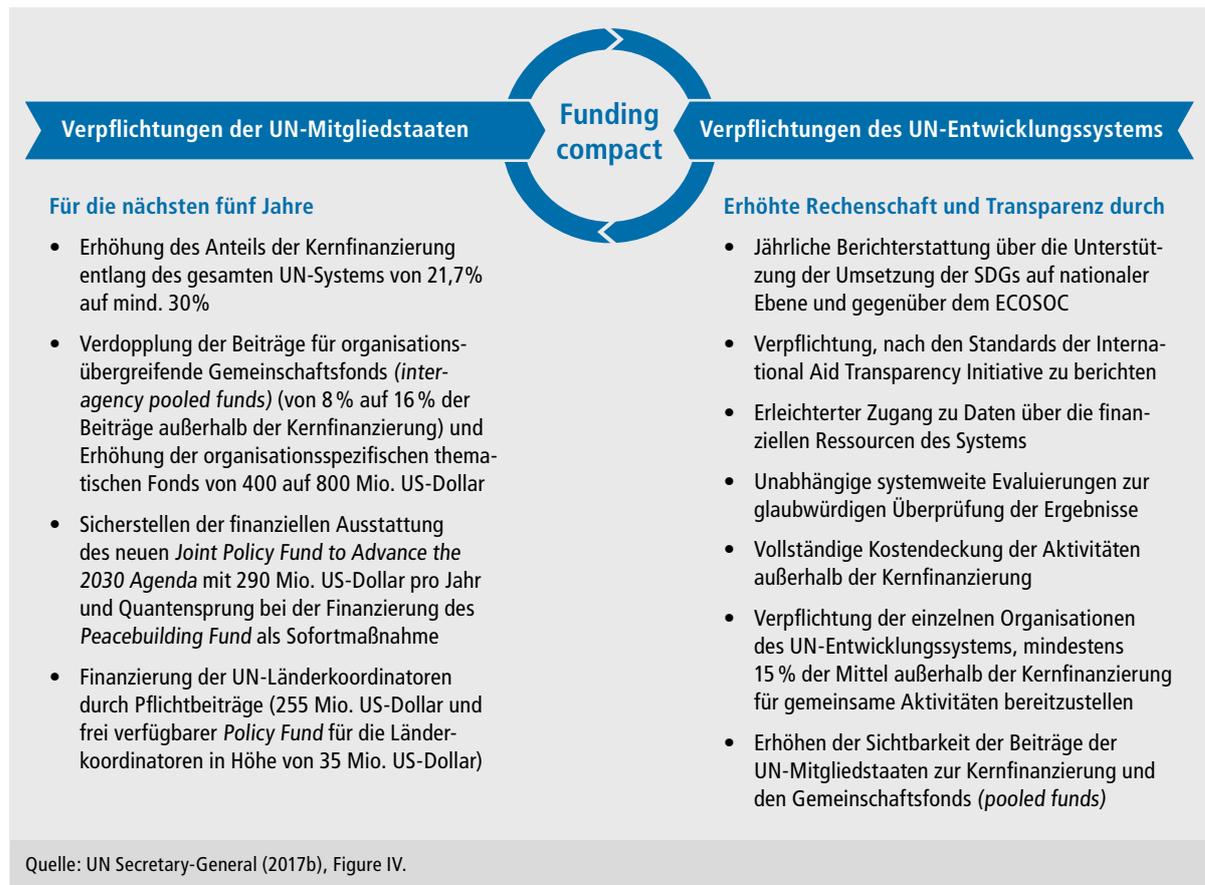
8 Vgl. www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-07-05/secretary-generals-remarks-economic-and-social-council-repositioning und UN Secretary-General (2017b), Pkt. 151.

9 Vgl. www.norway.no/en/missions/un/statements/other-statements/repositioning-of-the-un-development-system/.

10 Vgl. www.g77.org/statement/getstatement.php?id=170301.

11 Vgl. www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/oas/Ireland%20OAS%20inputs%20-%20session%20on%20LDCs%20LLDCs%20SIDS%20%281%29.pdf.

Die vorgeschlagenen Elemente des Funding Compact



aller zweckgebundenen Mittel an individuelle Projekte einzelner Geber gebunden seien.¹² In seinem zweiten Bericht von Dezember 2017 macht er erneut auf diesen verheerenden und sich in diesem kurzen Zeitraum sogar verschärfenden Trend aufmerksam:

*Our funding base is highly fragmented, with 91 per cent of all non-core flows allocated to single-entity projects and only 6 per cent channelled through inter-agency pooled funds.*¹³

Bereits im November 2017 hatte der UN-Generalsekretär vor den Konsequenzen dieses Trends gewarnt: „Fragmented funding can only deliver fragmented results.“¹⁴

Auch traditionelle Geber nahmen das Wachstum der projektspezifischen und zweckgebundenen Mittel unter die Lupe. Ein OECD-Bericht von 2014 erläutert, wie die Zweckbindung von Mitteln Gebern verhilft, ihre Interessen durchzusetzen:

*[S]ome individual bilateral donors have gained more influence to shape the priorities and sizes of multilateral organizations' budgets, bypassing "purely multilateral" governance whereby decisions are made by all members according to collectively endorsed rules. For example, in the case of the UN, the current financing system whereby earmarked contributions are a substantial part of all funding radically departs from the system originally envisaged in the UN Charter, according to which decision making by the General Assembly set the priorities and size of the budget to be financed through mandatory assessed contributions by member states.*¹⁵

Der OECD-Bericht ergänzt, dass ein ähnliches Phänomen bei der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken zu beobachten sei, wo der große Umfang von zweckgebundenen Mitteln in Form von Treuhandfonds zu einer „Bilateralisierung“ der Institutionen geführt habe. Zwar hätten die Aktivitäten aufgrund dieser Mittel insgesamt ausgeweitet werden können, jedoch habe sich damit auch der Einfluss einiger Geber erhöht.

¹² Vgl. UN Secretary-General (2017a).

¹³ UN Secretary-General (2017b), Pkt. 24.

¹⁴ www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-10/secretary-generals-briefing-repositioning-un-development-system

¹⁵ Tortora, Piera/Steensen (2014), S. 10.

Finanzierungskrise der WHO und globale Gesundheitskrise

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist ein Paradebeispiel dafür, welche Konsequenzen die veränderten Finanzierungspraktiken und -strategien der UN-Mitgliedsstaaten haben. Die Organisation wurde 1948 gegründet mit dem Auftrag, das öffentliche Gesundheitswesen weltweit zu koordinieren und die hierfür notwendigen Normen und Standards zu schaffen. Seit mehr als drei Jahrzehnten leidet die WHO allerdings unter einer chronischen Finanzierungskrise, die die Erfüllung ihres Mandats und ihre Fähigkeit gefährdet, die vielfältigen Aufgaben im Bereich globaler öffentlicher Gesundheit wahrzunehmen.

Das Budget der WHO setzt sich aus einer Mischung aus Pflicht- und freiwilligen Beiträgen zusammen. Wie bei anderen Sonderorganisationen der Vereinten Nationen bilden die Pflichtbeiträge die „Mitgliedsbeiträge“ der Staaten ab. Die Mitgliedsbeiträge werden auf der Grundlage der Größe der jeweiligen Volkswirtschaften und der Bevölkerung festgelegt. Freiwillige Beiträge hingegen können sowohl von öffentlichen als auch von privaten Gebern erbracht werden. Anders als die Pflichtbeiträge können die freiwilligen Beiträge von Jahr zu Jahr erheblich variieren. Den freiwilligen Beiträgen fehlt die Vorhersehbarkeit, die erforderlich ist, um sowohl kurzfristig auf den Ausbruch von Epidemien und Seuchen effektiv reagieren zu können, als auch langfristig die Setzung von Standards und den Aufbau von Kapazitäten zu gewährleisten.

Ursprünglich sollten 51 Prozent des WHO-Budgets, einschließlich all ihrer Programme im Zusammenhang mit ihrer normativen Arbeit, durch Pflichtbeiträge gedeckt werden. Ihr Anteil ist aber in den letzten Jahren fast stetig zurückgegangen. Bereits 1985 hatten die Mitgliedstaaten beschlossen, ihre Pflichtbeiträge auf dem damaligen Niveau einzufrieren. Die Finanzsituation verschlechterte sich zusätzlich, als einige Mitgliedstaaten, allen voran die USA, zeitweise nicht mehr bereit waren, ihre Pflichtbeiträge zu zahlen. Manche vermuten, dass die USA damit ihre Unzufriedenheit über die WHO-Liste der unentbehrlichen Arzneimittel ausdrücken wollte, ganz im Einklang mit dem Widerstand der US-Pharmaunternehmen gegen diese Liste.¹⁶

Als Reaktion auf die Finanzierungslücke hoben die Mitgliedstaaten 1998 die Auflage, 51 Prozent des WHO-Budgets durch Pflichtbeiträge zu decken, auf. Dieser Beschluss führte zwar zu einer Erhöhung der Gesamteinnahmen, jedoch auch zu einer größeren Bedeutung der freiwilligen Beiträge. Freiwillige Beiträge machen heute 80 Prozent des WHO-Budgets aus. Diese freiwilligen Beiträge könnten durchaus flexibel verwendet werden. De facto waren aber beispielsweise 2014 und 2015 nur sieben Prozent der freiwilligen Beiträge für die Kernfinanzierung bestimmt, die restlichen waren an die Verwendung für bestimmte Themen und Programme gebunden. Dadurch wurde die Fähigkeit der WHO erheblich geschwächt, auf unerwartete Herausforderungen kurzfristig zu reagieren und ihre gesetzgebenden Aufgaben zu erfüllen.

Die gezielte Einflussnahme von Gebern reduzierte nicht nur die Flexibilität, sondern untergrub auch die Führungsrolle der WHO im Bereich globaler öffentlicher Gesundheit. Die verzögerte und schwache Reaktion der WHO auf die Ebola-Epidemie 2014/2015 in Westafrika machte deutlich, wie weit die Fähigkeiten der WHO mittlerweile begrenzt sind, angemessene Expertise und Personal bereitzustellen. Einige zögerliche Versuche wurden unternommen, Lehren aus der Katastrophe zu ziehen. Doch auch im September 2016 warnte die WHO davor, dass aufgrund unzureichender finanzieller Mittel die notwendige Expertise bald nicht mehr bereitgestellt werden könne und die Organisation große Schwierigkeiten habe, den Ländern weiterhin die erforderliche technische Beratung und Unterstützung bei der Bewältigung von Gesundheitsproblemen wie antimikrobieller Resistenz und HIV/AIDS zu bieten.

Trend zu Partnerschaftsmodellen

Die unzureichende Finanzierung hat die UN und ihre Mitgliedstaaten dazu veranlasst, eine Vielzahl von Partnerschaften mit dem Privatsektor einzugehen und diverse öffentlich-private Finanzierungsmodelle, darunter auch mit Philanthropen und Großunternehmen, zu etablieren. Auf globaler Ebene haben diese die Form von *Multi-Stakeholder-Partnerschaften* angenommen.

Ermutigt durch ihre Mitgliedstaaten ist auch die WHO verschiedene Partnerschaften eingegangen, sowohl um weitere finanzielle Mittel als auch um zusätzliche Expertise zu erhalten. Doch Geld verleiht Einfluss, wie Chelsea Clinton und Devi Sridhar 2017 in einem Artikel in der medizinischen Fachzeitschrift *The Lancet* betonen. Sie untersu-

¹⁶ Vgl. Clinton/Sridhar (2017).

chen darin den Einfluss der großen Geber im Bereich globaler Gesundheit, allen voran die USA, Großbritannien und die Bill & Melinda Gates Foundation.

Clinton und Sridhar zeigen auf, dass Partnerschaften und zweckgebundene Beitragsleistungen den jeweiligen Gebern erlauben, mehr Kontrolle über die Verwendung ihrer Mittel auszuüben und ihre politischen Ziele zu verwirklichen:

By using financing and governance mechanisms within the old institutions, as well as by creating new agencies, donors can more likely achieve their goals for a few reasons. First, they have structurally aligned the objectives of global agencies with their own objectives. Individual governments (or small groups of governments and like-minded others) can use the new funding mechanisms, agencies, or initiatives as a way to define and pursue a separate mandate, for example with HIV/AIDS.¹⁷

Der Einfluss der großen Geber wird zum Beispiel am Polio-Programm der WHO deutlich. Nach Angaben der WHO hat die Gates-Stiftung seit mehr als einem Jahrzehnt zwischen 250 und 300 Mio. US-Dollar jährlich für die WHO bereitgestellt. Im Jahr 2016 war die Stiftung der zweitgrößte Beitragszahler nach den USA.¹⁸ Die Ausrottung der Kinder-Lähmung durch umfassende Impfkampagnen zählt zu einer der Prioritäten der Gates-Stiftung. Es ist daher nicht verwunderlich, dass das Polio-Programm der WHO 2016 mit Abstand am besten ausgestattet war und 23,5 Prozent des Programmbudgets ausmachte.

Fazit

Die Finanzierungsprobleme, die sich in der WHO zeigen, und die Antworten der Regierungen in Form von höheren zweckgebundenen Mitteln und einer wachsenden Zahl von thematischen Partnerschaften lassen sich auch in anderen Bereichen des UN-Systems feststellen. Diese Strategie mag zunächst aus dem Wunsch heraus motiviert gewesen sein, Ergebnisse zu präsentieren. Tatsächlich führte sie jedoch zu einer Fragmentierung der Aktivitäten, zu einem verschärften Wettbewerb zwischen UN-Organisationen um die knappen Ressourcen und zu einer Schwächung der zwischenstaatlichen Gremien des UN-Systems. Diese Trends stehen im krassen Widerspruch zu dem ganzheitlichen Ansatz der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung.

Mit der Forderung nach einem neuen *Funding Compact* hat der UN-Generalsekretär Finanzierungsfragen zu einem zentralen Thema bei der Reform des UN-Entwicklungssystems gemacht, um die UN fit für die Agenda 2030 zu machen. Er forderte die Mitgliedstaaten auf, sich an diesem Pakt zu beteiligen, um „einen neuen Geist der Zusammenarbeit“ zu schaffen:

This is not about creating a complex budget framework; but ensuring a new spirit of cooperation to maximize your investments in the UN and in people.¹⁹

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Vgl. WHO Doc. A70/INF./4.

¹⁹ www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-11-10/secretary-generals-briefing-repositioning-un-development-system

Weiterführende Literatur

Clinton, Chelsea/Sridhar, Devi (2017): Who pays for cooperation in global health? A comparative analysis of WHO, the World Bank, the Global Fund to Fight HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria, and Gavi, the Vaccine Alliance. In: The Lancet, Vol. 390, No. 10091, S. 324–332, 15 Juli 2017.

[www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)32402-3/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)32402-3/fulltext)

Tortora, Piera/Steensen, Suzanne (2014): Making earmarked funding more effective: Current practices and a way forward. Paris: OECD (OECD Development Co-operation Directorate Report No. 1/2014).

www.oecd.org/dac/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201_2014.pdf

UN General Assembly (2016): Quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system. Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2016. New York: UN (UN Dok. A/RES/71/243).

<https://undocs.org/A/RES/71/243>

UN Secretary-General (2017a): Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: ensuring a better future for all. Report of the Secretary-General. New York: UN (UN Dok. A/72/124–E/2018/3).

<http://undocs.org/A/72/124>

UN Secretary-General (2017b): Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet. New York: UN (UN Dok. A/72/684, E/2018/7).

<http://undocs.org/A/72/684>

Websites

Informationsportal des Global Policy Forums zur Agenda 2030 und den SDGs

<https://www.2030agenda.de>

Global Policy Watch

<https://www.globalpolicywatch.org>

Website des ECOSOC zur Arbeit des UN-Systems im Entwicklungsbereich

<https://www.un.org/ecosoc/en/oas-qcpr>

Website zum Programmbudget der WHO

<http://open.who.int/>

Impressum

Die Agenda 2030, Geberprioritäten und ein neuer *Funding Compact* der UN

Einige Lehren aus den Erfahrungen der WHO

Herausgeber

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a, 53115 Bonn
Tel. 0228 9650510
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Karolin Seitz

Autorinnen: Barbara Adams, Karen Judd und Karolin Seitz

Redaktion: Jens Martens und Laura Angresius

Layout/Druck: www.kalinski.media

Bonn, März 2018

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „2030.de“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ.



STIFTUNG UMWELT
UND ENTWICKLUNG
NORDRHEIN-WESTFALEN



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.