



Deutschlands Finanzierung des UN-Entwicklungssystems: Eine bessere Mischung für einen stärkeren Multilateralismus

Zusammenfassung

Seit 2016 ist Deutschland nach den Vereinigten Staaten der zweitgrößte Beitragszahler zum Entwicklungssystem der Vereinten Nationen (UNDS). Der größte Anstieg der deutschen Mittel entfällt auf zweckgebundene Beiträge, d.h. auf Mittel mit vorab festgelegten geographischen und thematischen Zielen. Die Finanzierung humanitärer Organisationen wie der Flüchtlingsorganisation (UNHCR), des Welternährungsprogramms (WFP) und des Kinderhilfswerks (UNICEF) der Vereinten Nationen macht den Großteil der deutschen Beiträge aus. Aber auch die entwicklungsbezogenen Mittel für das Entwicklungsprogramm (UNDP), den Bevölkerungsfonds (UNFPA) und UN Women stiegen stark an. In jüngster Zeit haben auch die Kernbeiträge, die von multilateralen Organisationen mit größerem Ermessensspielraum genutzt werden können, zugenommen, vor allem im Rahmen der Corona-Nothilfe (COVID-19).

Die deutliche Zunahme signalisiert, dass Deutschland auch in Krisenzeiten Vertrauen in die UN setzt und ihnen eine große Bedeutung beimisst. Es ist jetzt an der Zeit, dass Deutschland sein strategisches Interesse an einem starken und effektiven UNDS, das seine Außenpolitik in den Bereichen Stabilisierung, Wiederaufbau, Flucht und Migration und Klima stärken kann, ausdrücklicher anerkennt. Durch multilaterale Organisationen können Staaten mehr erreichen als allein. Zweckgebundene Mittel haben dem UNDS zwar geholfen, seine Handlungsfähigkeit und seinen Wirkungsbereich zu erweitern. Häufig haben sie aber viele negative Auswirkungen in Hinblick auf Effizienz, Effektivität und Legitimität.

Zweckbindung ist aufgrund des Verwaltungsaufwands auch mit direkten Kosten für deutsche Ministerien verbunden. Zudem agiert die Bundesregierung gegenüber dem UNDS uneinheitlich; es gibt Differenzen zwischen und innerhalb von Ministerien und Durchführungsorganisationen.

Für Deutschland bringt die herausgehobene Position als zweitgrößter Beitragszahler zum UNDS Verantwortung und Chancen mit sich, insbesondere in einer Zeit, in der der größte Geldgeber seine Finanzierung zurücknimmt. Um ein wirksamer Befürworter von Multilateralismus zu sein, muss die Bundesregierung ihr eigenes Haus in Ordnung bringen.

- Sie sollte ihre Allokationsentscheidungen als ein Mittel zur Stärkung des Multilateralismus und zur Unterstützung von UN-Reformen betrachten und zu diesem Zweck auf eine ausgewogenere Finanzierungsmischung mit größeren Anteilen flexibler Mittel hinarbeiten.
- Sie sollte ihr verstärktes Engagement im UNDS gegenüber der deutschen Öffentlichkeit deutlicher kommunizieren und begründen und die Kohärenz ihrer multilateralen Bemühungen erhöhen.
- Sie sollte die versteckten Kosten abschätzen, die beim Einsatz von Durchführungsorganisationen entstehen, und interne Zweckbindungsrichtlinien im Einklang mit den im Rahmen des Grand Bargain (2016) und des UN Funding Compact (2019) eingegangenen Verpflichtungen verbessern.
- Sie sollte die kürzlich angehobenen Kernbeiträge für die UN-Entwicklungsorganisationen festschreiben, die strategische Bedeutung von Kernbeiträgen anerkennen und auch verstärkt auf weichere Formen zweckgebundener Finanzierungen zurückgreifen.

Einleitung

Die meisten UNDS-Organisationen sind auf freiwillige Beiträge angewiesen; Pflichtbeiträge decken bei einigen wenigen Organisationen nur einen kleinen Teil der Aktivitäten ab. Bei freiwilligen Beiträgen kann es sich um universell einsetzbare Kernmittel handeln, die von den Organisationen nach eigenem Ermessen und im Einklang mit den Entscheidungen der Leitungsgremien verwendet werden können. Die große Mehrzahl freiwilliger Beiträge ist jedoch mit detaillierten Vorgaben der Geber hinsichtlich thematischer oder geografischer Ziele verbunden. Im Jahr 2018 waren fast 80 Prozent der insgesamt 36,4 Milliarden US-Dollar, die dem UNDS für humanitäre und entwicklungspolitische Aktivitäten zur Verfügung gestellt wurden, auf diese Weise zweckgebunden.

Die zweckgebundene Finanzierung birgt sowohl Chancen als auch Herausforderungen für das UNDS (Weinlich, Baumann, Lundsgaarde, & Wolff, 2020). Zweckgebundene Beiträge können multilaterale Organisationen stimulieren, sowohl durch die höheren Einnahmen, die es ihnen ermöglichen, ihr Tätigkeitsfeld zu erweitern, als auch durch die politische Unterstützung, die hinter den Beiträgen steht. Eine solche Finanzierung kann gezielt Themenbereiche unterstützen, die unter den Mitgliedsstaaten umstritten sind. Sie ist auch die einzige Möglichkeit, Aktivitäten von mehr als einer UN-Organisation zu finanzieren, die Zusammenarbeit und Koordination zu fördern und dem UNDS bei der Entwicklung integrierter Ansätze zu helfen.

Zweckbindung kann aber auch nachteilige Auswirkungen auf UN-Organisationen und ihre Arbeit haben. Zweckgebundene Mittel sind in der Regel kurzfristig. Das behindert die Ausrichtung auf komplexe sozioökonomische Herausforderungen und führt oft dazu, dass Organisationen mit Consultants arbeiten, statt multilaterale Expertise aufzubauen und zu erhalten. Zweckbindung führt zu Wettbewerb innerhalb des Systems und behindert Koordinierung und Zusammenarbeit. Das steht im Widerspruch zu einem integrierten Vorgehen, wie es die 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung erfordert. Zweckbindung untergräbt damit auch die derzeitigen Reformbemühungen des UNDS. Auch wenn sie die UN kostenbewusster gemacht haben mag, so bringt Zweckbindung doch Transaktionskosten mit sich, die eine Quelle noch größerer Ineffizienz sein dürften.

Darüber hinaus schadet Zweckbindung den Idealen der UN und ihrer Fähigkeit, im gemeinsamen öffentlichen Interesse zu handeln, wenn damit bilaterale Ziele für die Nutzung von Mitteln vorgegeben werden und multilaterale Governance umgangen wird. Westliche Regierungen steuern den Großteil der UNDS-Finanzierung bei – sowohl die stagnierenden Kernressourcen als auch die steigenden zweckgebundenen Mittel. Dieses Finanzierungsmuster und der damit verbundene Eindruck, dass westliche Geber das Sagen haben und das System zunehmend für ihre eigenen Partikularinteressen nutzen, ist nachteilig. Es birgt die Gefahr, dass die multilateralen Stärken der UN ausgehöhlt werden, wie etwa die Unparteilichkeit, die Fähigkeit, alle Beteiligten an einen Tisch zu bringen, größere Finanzierungs- und Entwicklungslösungen, langjährige Erfahrung, Expertise und Wissen. In einer Zeit, in der der Multilateralismus und die Werte, auf denen er beruht, international

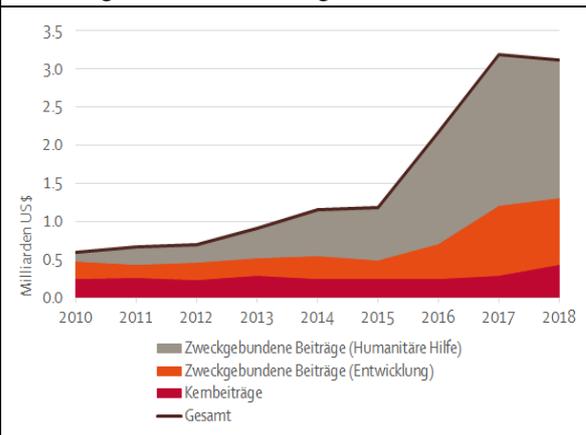
angefochten werden, ist der Trend zu zweckgebundener Finanzierung bei den UN beunruhigend.

Der Anstieg der deutschen zweckgebundenen Beiträge

Seit 2016 ist Deutschland nach den Vereinigten Staaten der zweitgrößte Beitragszahler für das UNDS. Im Jahr 2018 (das letzte Jahr mit verfügbaren UNDS-Daten) beliefen sich seine Beiträge auf etwa 8,5 Prozent der Gesamtbeiträge, mit denen die entwicklungsbezogene und humanitäre Arbeit so unterschiedlicher Organisationen wie UNDP, UNICEF, UN Women und WFP finanziert wird. Der Anstieg der deutschen Gelder spiegelt eine Abkehr von einem langfristigen Trend wider. Seit Anfang der 1990er Jahre stagnierten die deutschen Gesamtbeiträge für das UNDS auf einem eher niedrigen Niveau für einen Geber mit starkem multilateralem Anspruch.

Der deutliche Anstieg der deutschen Mittel für das UNDS ist vor allem auf einen starken Anstieg zweckgebundener Mittel zurückzuführen (siehe Abbildung 1). Im Vergleich zu anderen Gebern ist Deutschland ein Nachzügler in puncto Zweckbindung, die sich seit Ende der 1990er Jahre zu einer immer bedeutenderen Finanzierungsquelle für das UNDS entwickelt hat. Die deutsche Finanzierung humanitärer Aktivitäten hat sich zwischen 2013 und 2017 mehr als verfünffacht. Der Anstieg der entwicklungsbezogenen Finanzierung begann später und fiel etwas bescheidener aus. Er war ebenfalls überwiegend auf zweckgebundene Mittel zurückzuführen. Die größten UN-Empfänger Deutschlands waren das WFP, UNHCR, UNICEF und UNDP. Für mehr als 80 Prozent der Mittel legte die Bundesregierung die Verwendungsbedingungen fest, wobei der Anteil etwas geringer ausfällt (76 Prozent), wenn nur entwicklungsbezogene Mittel gezahlt werden.

Abbildung 1: Deutsche Beiträge zum UNDS

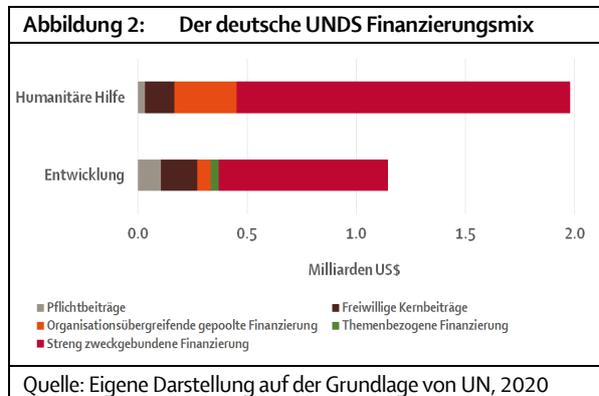


Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von UN DESA, mimeo

Der deutsche Finanzierungsmix

Die deutschen Mittel für das UNDS umfassen sowohl Pflichtbeiträge als auch freiwillige Beiträge, wobei Pflichtbeiträge einen geringen Anteil (2018: vier Prozent) ausmachen (Abbildung 2). Das Gros der Beiträge ist freiwillig und lässt sich unterteilen in wenig restriktive oder weich zweckgebundene Beiträge (Kernbeiträge, themenbezogene Mittel und organisationsübergreifende Treuhandfonds) und streng zweckgebundene Beiträge (Projekt- und Programmfinanzierung).

Im Jahr 2018 waren 78 Prozent der deutschen Mittel für Entwicklung und humanitäre Hilfe für das UNDS streng zweckgebunden (der Anteil Schwedens lag bei 42 Prozent, Norwegens bei 50 Prozent und der des Vereinigten Königreichs bei 60 Prozent).



Zehn Prozent der deutschen Mittel für das UNDS bestehen aus freiwilligen Kernbeiträgen, die aufgrund ihrer Flexibilität die wertvollste Form der Finanzierung multilateraler Organisationen darstellen. Seit 2017 ist die deutsche Kernfinanzierung für jene UN-Organisationen, die in der Zuständigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) liegen, deutlich gestiegen.

Die jährlichen Kernbeiträge an UNICEF sind von 10 Millionen Euro 2016 auf 60 Millionen Euro 2019 stark gestiegen. Im gleichen Zeitraum verdoppelten sie sich auch für UNDP (von 25 auf 50 Millionen Euro) und für UN Women (von 4 auf 8 Millionen Euro); sie erhöhten sich auch deutlich für das UNHCR (von 10 auf 25 Millionen Euro) und den UNFPA (von 22 auf 33 Millionen Euro). 2020 werden die Kernbeiträge durch zusätzliche Mittel aus dem zweiten Nachtragshaushalt zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie einen historischen Höchststand erreichen. Ein jährlicher Beitrag ist vorgesehen in Höhe von 110 Millionen Euro für UNDP, 90 Millionen Euro für UNICEF, 14 Millionen Euro für UN Women und 70 Millionen Euro für UNFPA. Insgesamt ist dies ein Zeichen großzügiger Unterstützung des multilateralen Systems in Krisenzeiten. Es ist jedoch noch nicht klar, ob dieser Anstieg den deutschen Finanzierungsmix mittelfristig in ein besseres Gleichgewicht bringen wird. 2018 flossen nur zwölf Prozent der deutschen Beiträge in weich zweckgebundene, gepoolte Fonds.

Treiber der Zweckbindung in Deutschland

Mehrere Faktoren tragen zum starken Anstieg zweckgebundener Mittel bei, darunter der Fokus auf Flüchtlinge und ihre Aufnahmeländer, die Einführung neuer themenbezogener Budgetansätze und die fragmentierte deutsche Entwicklungslandschaft. Insgesamt 13 Regierungsstellen stellten den UN 2017 Entwicklungsgelder zur Verfügung. Das Auswärtige Amt (AA) ist dabei der größte Geldgeber. Es steuerte eine gewaltige Aufstockung von Mitteln für humanitäre und Stabilisierungsaufgaben. Das BMZ kommt an zweiter Stelle. Es hat 2014 mit den Sonderinitiativen umfangreiche neue thematische Finanzlinien geschaffen. Drei von ihnen konzentrieren sich auf den Abbau von Flucht- und Migrationsursachen, die Stabilisierung von Regionen, die Flüchtlinge in großer Zahl aufnehmen, und die Unterstützung von Flüchtlingen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare

Sicherheit (BMU) ist die dritt wichtigste Quelle für zweckgebundene UNDS-Finanzierung, insbesondere durch die internationale Klimainitiative. Das Bundesministerium für Gesundheit hat erst kürzlich begonnen, seine zweckgebundenen Beiträge an die WHO spürbar zu erhöhen.

Deutsche Ministerien haben unterschiedliche Motivationen, dem UNDS zweckgebundene Mittel zur Verfügung zu stellen. Zwar arbeitet das AA auch mit anderen Durchführungsorganisationen zusammen, doch sind UN-Organisationen, wie für andere Geber, die wichtigsten Partner in der humanitären Hilfe. Für die Entwicklungszusammenarbeit verfügt die Bundesregierung über große Durchführungsorganisationen, die häufig die Partner der Wahl darstellen. Doch in Krisensituationen, in fragilen Ländern oder im Hinblick auf gefährdete Gruppen wie Flüchtlinge oder Vertriebene gelten UN-Organisationen als besser in der Lage, ein großes Volumen an Ressourcen zuverlässig, schnell und effektiv zu verteilen.

Viele in deutschen Ministerien geäußerte Motive für zweckgebundene Mittelvergabe beziehen sich auffallend auf die allgemeinen Vorteile multilateraler Organisationen. Von Ausnahmen abgesehen gehörte der ausdrückliche Wunsch, multilaterale Organisationen und ihre besondere Rolle bei der Umsetzung der Agenda 2030 und bei der Stabilisierung der internationalen Ordnung zu stärken, nicht zu den Hauptmotiven. Vielmehr werden UN-Organisationen als zusätzliche Instrumente und Durchführungsorganisationen für die Ziele der deutschen humanitären Hilfe und der internationalen Zusammenarbeit behandelt.

Obwohl deutsche Ministerien eine Vielzahl von Verfahren anwenden, scheint die Mehrheit der zweckgebundenen Beiträge eher strengen themenbezogenen und geographischen Vorgaben und einem straffen Monitoringsystem zu unterliegen. Haushaltsbestimmungen und ihre enge Auslegung durch den Bundesrechnungshof veranlassen die Ministerien zu einem restriktiven Vorgehen, dessen mangelnde Flexibilität sowohl für humanitäre Maßnahmen als auch UN-Entwicklungsarbeit als nachteilig bewertet wird.

Warum Zweckbindung für Deutschland problematisch ist

Die Vertragsabschlüsse, das Management und Ergebnismonitoring binden Kapazitäten ohnehin überlasteter Bürokratien. Genau wie in anderen Geberländern scheint es deutschen Ministerien schwer zu fallen, die Versprechen einer größeren Rechenschaftspflicht einzulösen, die angeblich mit Zweckbindung einhergeht. Es gibt kaum Anzeichen für systematische Untersuchungen und Lernprozesse zur Steuerung künftiger Mittelvergaben. BMZ und BMU greifen zur Bewältigung des Verwaltungsaufwands bereits auf nachgeordnete Ämter und Durchführer zurück und profitieren dabei auch von der Expertise, die Organisationen wie die KfW Entwicklungsbank zur Verfügung stellen. Das AA plant die Einrichtung einer neuen Agentur für ähnliche Zwecke. Durch das Delegieren werden Kapazitäten für die politische Entscheidungsfindung in den Ministerien freigesetzt. Es ist jedoch mit Kosten (zusätzliche Overheads, Doppelstrukturen) verbunden und kann zu einem Verlust der politischen

Kontrolle führen. Problematisch ist dies sowohl im Hinblick auf unterschiedliche Verwaltungsanforderungen als auch in Bezug auf die übergeordnete politische Botschaft zum Kurs einzelner UN-Organisationen und des UNDS insgesamt.

Abgesehen von der Bundeshaushaltsordnung, die im Kern für multilaterale Förderung die gleichen Maßstäbe anlegt wie im innerdeutschen Kontext, gibt es keine einheitlichen Richtlinien der Regierung für den Umgang mit zweckgebundenen Mitteln durch die Ministerien. Es mangelt auch an strategischen Leitlinien. Verschiedene ressortübergreifende Themenstrategien (z.B. zu Krisenprävention oder globaler Gesundheit) berühren zwar multilaterale Fragen, enthalten aber keine klaren Vorgaben für multilaterale Kooperation.

In Ermangelung übergreifender strategischer und technischer Leitlinien und einer straffen Koordinierung bestehen uneinheitliche Finanzierungsverfahren auch zwischen Ministerien, die ein und dieselbe Organisation finanzieren. Da es kein zentrales Finanzierungsportal gibt und das Ressortprinzip die Eigenständigkeit der Ministerien betont, hat die Regierung selbst Mühe, einen detaillierten Überblick über ihr Engagement bei den UN zu behalten.

Sicherlich hat die gegenwärtig fragmentierte Entscheidungsfindung auch Vorteile. Sie ermöglicht es verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Kompetenzen, den Inhalt der Zusammenarbeit zu bestimmen. Dies kann die Programmgestaltung flexibler machen. Durch das kleinteilige Vorgehen gegenüber multilateralen Organisationen im Allgemeinen und in Allokationsfragen im Besonderen bleibt Deutschland jedoch in Bezug auf das UNDS und einzelne Organisationen deutlich hinter seinen Gestaltungsmöglichkeiten zurück. Es gelingt auch nicht, seine erheblichen zweckgebundenen Mittel als Hebel für den Erfolg der UNDS-Reformen einzusetzen. Überdies unterläuft Deutschland seine langfristigen Interessen an einem effektiven und starken multilateralen System, das Ziele zu erreichen vermag, die andere Akteure nicht erreichen können.

Schlussfolgerungen

Die Welt steht vor einer Pandemie, einer tiefen wirtschaftlichen Rezession, verheerendem Klimawandel und zunehmender Ungleichheit – all dies erfordert mehr und effektivere multilaterale Zusammenarbeit und starke multilaterale Institutionen. Als Mitbegründerin der *Allianz für Multilateralismus* positioniert sich die Bundesregierung klar für ein starkes multilaterales System. Sie leistet einen großzügigen Beitrag für die humanitäre und entwicklungspolitische Arbeit der UN. Doch um ein wirkungsvoller Unterstützer des Multilateralismus zu sein, muss die Bundesregierung ihr eigenes Haus in Ordnung bringen.

- Sie sollte ihre Allokationsentscheidungen als ein Mittel zur Stärkung des Multilateralismus betrachten und zu diesem Zweck auf einen ausgewogeneren Finanzierungsmix mit größeren Anteilen flexibler Mittel hinarbeiten. Eine substantielle Partnerschaft mit UN-Organisationen sollte dies begleiten.
- Sie sollte ihr verstärktes Engagement im UNDS auch gegenüber der deutschen Öffentlichkeit deutlicher kommunizieren und begründen und die Kohärenz ihrer multilateralen Bemühungen erhöhen. Der laufende Prozess zur Erstellung eines deutschen Weißbuchs zum Multilateralismus sollte dafür genutzt werden.
- Sie sollte die versteckten Kosten abschätzen, die beim Einsatz von Durchführungsorganisationen entstehen, die strategischen und technischen Leitlinien für zweckgebundene Mittel verbessern, und die im Rahmen des Grand Bargain und des UN Funding Compact eingegangenen Verpflichtungen erfüllen.
- Sie sollte die kürzlich angehobenen Kernbeiträge für die UN-Entwicklungsorganisationen festschreiben, die strategische Bedeutung von Kernbeiträgen anerkennen und verstärkt auf flexiblere Zweckbindungsformen zurückgreifen (z.B. den COVID-19 Response and Recovery Multi-Partner Trust Fund und den Joint SDG Fund).

Literatur

- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). (mimeo). *Contributions for operational activities by contributor (2008–2017)*.
 United Nations. (2020). *Statistical annex on 2018 funding data* [Excel Datenbank]. Abgerufen von <https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/FundingAnnexTables-2018-8Jun2020.xlsx>
 Weinlich, S., Baumann, M.-O., Lundsgaarde, E., & Wolff, P. (2020). *Earmarking in the multilateral development system: many shades of grey*. (DIE Studies 101). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

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

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

Dr. Max-Otto Baumann
 Wissenschaftliche Mitarbeiter
 „Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Erik Lundsgaarde
 Unabhängiger Analyst

DOI: 10.23661/as14.2020



Diese Open-Access-Publikation kann kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden