

Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: Steigende Beiträge, aber weniger Multilateralismus

Zusammenfassung

Die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen (VN-EZ) ist einem grundsätzlichen Wandel unterworfen, in dessen Folge der multilaterale Charakter der VN-EZ sukzessive verloren zu gehen droht. Zwei Trends sind für die letzten 15 Jahre kennzeichnend: Zum einen haben die Geber ihre Beiträge an das VN-EZ-System mehr als verdoppelt. Zum anderen hat sich deren Qualität grundsätzlich verändert. Während der Anteil der sogenannten Kernfinanzierung, aus der sich das multilaterale Mandat der 37 operativ tätigen VN-Agenturen speist, seit Jahren abfällt, steigen die starren, aufgrund geographischer und thematischer Zweckbindung (*ear-marking*) eher bilateralen Funktionslogiken gehorchenden Beiträge exponentiell. Das Gleichgewicht zwischen den beiden Finanzierungsarten erscheint damit gestört, was erhebliches systemisches Sprengpotential birgt.

Globale Entwicklungs Herausforderungen wie der Klimawandel erfordern in einer vernetzten Welt konzertierte Aktionen im Staatenverbund. Die VN-EZ bietet hierfür den geeigneten multilateralen Rahmen, da sie dank universeller Mitgliedschaft mit besonderer Legitimität ausgestattet ist, und deshalb auch die Normsetzung umfasst. Allerdings gerät die VN-EZ durch die Finanzierungspraxis unter Druck:

- Durch Zweckbindung instrumentalisieren die Geber die VN für die Abwicklung bilateraler Wunschprojekte, und können sich so nach außen mit der bekannten VN-„Marke“ schmücken, ohne sich gleichzeitig mittels Kernbeiträgen an den Kosten des multilateralen Mandats direkt zu beteiligen.

- Dass viele VN-Agenturen im Wettbewerb um Zuwendungen zulasten der Attraktivität von Kernbeiträgen den Gebern finanzielle Anreize für einen Ausbau ihrer „bilateralen“ Portfolios bieten, verschärft die Problematik zusätzlich.

Eine vollständige „Bilateralisierung“ erscheint so als drohendes, aber durchaus vorstellbares Zukunftsszenario, sollten die bisherigen Entwicklungstrends in einer Abwärtsspirale schwindender Kernbeiträge münden.

Vor diesem Hintergrund scheint eine Trendwende dringend notwendig. Auf der Ebene individueller Geber bestehen allerdings kaum Anreize für grundlegende Änderungen. Eine kollektive Verpflichtung der Geber auf einen Kodex förderlichen Geberverhaltens (*good donorship*) könnte dieses Trittbrettfahrer-Problem lösen. Dessen drei zentrale Inhalte sollten sein:

- Einigung auf eine „kritische Masse“ an Kernfinanzierungsbeiträgen unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit,
- Systemweite Verpflichtung auf kostendeckende Verwaltungskosten bei Zweckbindung sowie Standards für die Kostenklassifizierung und die Finanzberichterstattung an das Sekretariat zwecks Überwachung,
- Finanzausgaben für 3–5 Jahre anstelle des jährlichen *Stop and Go* bei der Unterstützung langfristiger Entwicklungsprozesse.

Einen solchen Kodex zu verhandeln, sollte eine der ersten Aufgaben der neu gegründeten globalen Entwicklungspartnerschaft sein, in deren Lenkungsausschuss neben den traditionellen Gebern auch die aufstrebenden Mächte und die VN-Agenturen vertreten sind.

Die Finanzierung der VN-EZ oder die zwei Seiten der Medaille

Während das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) über weite Strecken der VN-Geschichte die Funktion eines zentralen Finanzierungsmechanismus innehatte, wird die Mobilisierung und das Einwerben von Zuwendungen heute dezentral auf Ebene der einzelnen VN-Agenturen wahrgenommen. Dies hat für das VN-EZ System weitreichende, nicht nur positive Konsequenzen.

Befürworter argumentieren, dass die dezentrale Ressourcenmobilisierung eine gezieltere, direkte Ansprache der Geber zwecks Unterstützung spezifischer Programme ermöglicht hat. Gleichzeitig erhielten aber auch der Wettbewerb und die Konkurrenz einzelner VN-Agenturen wesentlichen Auftrieb. In der Chance aber auch Notwendigkeit zur Ressourcenmobilisierung liegt für einzelne VN-Agenturen ein Anreiz, sich über individuelle Sichtbarkeit und die Definition von Alleinstellungsmerkmalen zu profilieren. Problematisch ist, dass der Wettbewerbsdruck neben Agenturen mit sachverwandten Mandaten mittlerweile auch die überwiegend mit Normsetzung befassten VN-Sonderorganisationen wie die *World Health Organization (WHO)*, *International Labour Organization (ILO)* u. a. erfasst hat.

Für die langfristige Entwicklung der VN-EZ Finanzierung sind zwei Trends kennzeichnend:

- a) **Quantitatives Wachstum:** In den letzten 15 Jahren (1995–2010) hat sich das absolute Beitragsvolumen an das VN-EZ-System bestehend aus Kern- und zweckgebundenen Mitteln auf mittlerweile 15,5 Mrd. USD mehr als verdoppelt. Im Zuge der globalen Finanzkrise zeichnen sich für 2011 allerdings Beitragsrückgänge ab.
- b) **Qualitativer Wandel:** Die Qualität der Beiträge an das VN-EZ-System hat sich im selben Zeitraum gleichzeitig gewandelt. So ist der Anteil der Kernfinanzierung bei gleichzeitigem exponentiellem Wachstum zweckgebundener Mittel seit Jahren stark rückläufig und lag 2010 bei nur mehr 30 % (1995: 63 %); für 2011 zeichnet sich auch absolut ein Rückgang der Kernfinanzierung ab.

Wann ist die EZ der Vereinten Nationen „multilateral“? Zwei Sichtweisen

Laut OECD-Definition kennzeichnen multilaterale Finanzbeiträge eine „Vermischung“ mit anderen Mitteln, in dessen Folge sie ihren bilateralen Charakter verlieren und integraler Bestandteil der Leistung einer entwicklungsorientierten internationalen Agentur werden. Demgegenüber zielen zweckgebundene Mittel darauf ab, die VN stärker für nationale Interessen und Prioritäten nutzbar zu machen, weshalb sie teilweise aufgrund ihres hybriden Charakters auch als „Multi-bi“-Mittel bezeichnet werden. Der Entwicklungsausschuss der *Organisation für Economic Co-operation and Development (OECD/DAC)* zählt zweckgebundene Beiträge an das VN-EZ-System deshalb konsequenterweise allein als bilaterale Mittel.

Im Gegensatz zur OECD geht das VN-Sekretariat von einer breiteren Auslegung multilateraler EZ aus. Die VN-Agenturen verwenden dabei an ihre jeweiligen Bedarfe angepasste Konzepte und Definitionen; systemweite Standards existieren bisher nicht. Auch beim Grad der Zweckbindung gibt es deutliche Unterschiede; während die Mehrheit der Geber den Mitteleinsatz restriktiv z. B. an ein bestimmtes Projekt in Land X bindet, gibt es auch positive Gegenbeispiele mit weniger einschränkenden Auflagen, etwa Mittel lediglich thematisch oder sektorell zu binden (*soft earmarking*).

Qualitätskriterien für die Beiträge an das VN-EZ System

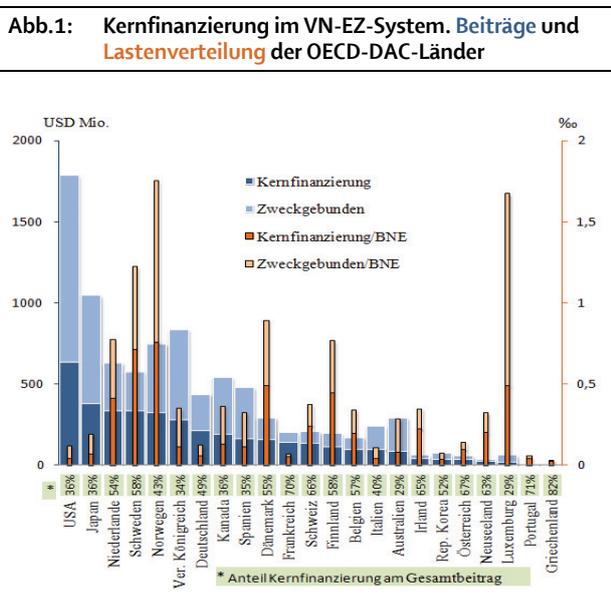
Die Qualität der Finanzbeiträge an das VN-EZ-System wird von Gebern, VN-Agenturen und Empfängerländern je nach Standpunkt und Sichtweise unterschiedlich bewertet. Um Mittel im Sinne ihres multilateralen Mandats effektiv und effizient in Wert setzen zu können, brauchen die VN-Agenturen Beiträge, die

- sich in ihrer Höhe am tatsächlichen Finanzbedarf orientieren,
- langfristig planbar und hinsichtlich des zeitlichen Eintreffens berechenbar,
- innerhalb der Grenzen des Mandats für alle Ausgabenkategorien verwendbar,
- verwaltungstechnisch einfach handhabbar sind und
- dem Mandat der Organisation thematisch vollständig entsprechen.

Eine schleichende „Bilateralisierung“ der multilateralen VN-EZ?

Wie lässt sich also die gegenwärtige Finanzierungspraxis für das VN-EZ-System anhand dieser Kriterien beurteilen?

1.) Mandat und Mittelausstattung sind nicht im Einklang: Das VN-EZ-System wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Reaktion auf aufkommende Problemlagen von den Mitgliedsstaaten geschaffen und verfügt in der Summe über ein umfassendes und ausdifferenziertes Mandat. Eine objektive Festsetzung des für die Umsetzung



notwendigen Finanzierungsbedarfes ist dabei häufig nur sehr eingeschränkt bzw. gar nicht möglich. In welcher Höhe Beiträge geleistet werden, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, zu denen neben der Bedarfsanmeldung durch die Strategiepläne der VN-Agenturen v. a. auch finanzielle und innenpolitische Beschränkungen der Geber zählen. Deshalb wurde in der Vergangenheit häufiger argumentiert, die Finanzierung der VN-EZ müsse zumindest an Steigerungen der offiziellen Entwicklungsgelder (ODA) teilhaben.

2.) Die Finanzbeiträge unterliegen hohen Schwankungen:

Da eine Mehrheit der Geber Beiträge in der Regel nur für zwölf Monate zusagt, ist das VN-EZ-System teilweise mit hohen Schwankungen konfrontiert, die Kernbeiträge i. d. R. allerdings weniger stark betreffen als zweckgebundene Beiträge. Ursächlich sind neben dem Geberverhalten häufig auch Wechselkursschwankungen. Die Schwierigkeit für die VN-Agenturen ist es, trotz ungenügender Informationen zu grundlegenden Planungsgrößen eine realistische und adäquate Durchführung ihrer Programmaktivitäten sicherzustellen. Planbare und berechenbare Mittelzuflüsse sind schließlich auch für die von den Aufsichtsgremien eingeforderte stärkere Wirkungsorientierung Voraussetzung.

3.) sind nur eingeschränkt einsetzbar: Definitionsgemäß sind allein Kernfinanzierungsbeiträge von den VN-Agenturen komplett frei für sämtliche Aspekte der Programmdurchführung verwendbar. Hierzu zählen neben der Programmarbeit auch Aufwendungen für interne Verwaltung und elementare Prozesse wie das Wissensmanagement, die eine In-Wertsetzung zweckgebundener Mittel überhaupt erst ermöglichen und von denen alle Geber profitieren. Kernbeiträge werden übermäßig für diese Kosten verwandt (s. Kasten). Die Last ist dabei mit 10 OECD-Ländern, die zusammen rund 65 % der Kernfinanzierung stellen und dafür unter hohem Rechtfertigungsdruck stehen, sehr ungleich verteilt.

4.) sind mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden: Erhöhte Transaktionskosten entstehen überall dort, wo von den internen Vorgaben der VN-Agenturen abweichende Regelungen und Zeithorizonte verwandt werden (müssen). Je nach Ausgestaltung können zweckgebundene Beiträge deshalb für die VN-Agenturen einen erhöhten Verwaltungsaufwand bedeuten. So muss die WHO z. B. jährlich rund 5000 separate Projektberichte verfassen.

5.) sind nicht immer mandatskonform: Da sie den Wesenskern des Multilateralismus betreffen, ist die Frage der Mandatsausrichtung zweckgebundener Mittel politisch sensibel. In einem Bericht des Generalsekretärs wird „bestenfalls ein indirekter“ Zusammenhang zwischen zweckgebundenen Mitteln und den von den jeweiligen Aufsichtsgremien der VN-Agenturen verabschiedeten Mandaten, Richtlinien, Prioritäten und Zielen konstatiert. VN-Agenturen werden regelmäßig durch zweckgebundene Zuweisungen zur Ausweitung Ihrer Aktivitäten auch in Randbereiche ihrer Mandate angeregt, wodurch letztlich auch die

Kontrolle der multilateralen Aufsichtsgremien unterlaufen wird. Gleichwohl haben die Förderabsichten der Gebergemeinschaft bereits bei der Gründung der VN-Agenturen eine gewichtige Rolle gespielt, weshalb nationale Interessen bilateraler Geber von jeher Teil der VN-EZ gewesen sind.

Fazit: In der Regel treffen die genannten Qualitätskriterien auf Kernbeiträge umfassend, auf zweckgebundene Mittel hingegen bestenfalls nur teilweise zu. Angesichts dieser „schleichenden Bilateralisierung“ der VN-EZ hat die Generalversammlung in einer Reihe von Resolutionen bestätigt, dass Kernfinanzierung das „Fundament“ der VN-EZ darstellt. Zweckgebundene Mittel können zur Ergänzung sinnvoll sein und sind deshalb auch nicht „per se“ problematisch. Wohl aber kann ihr drastisches Überhandnehmen Zielkonflikte innerhalb der VN-EZ im Spannungsfeld zwischen bi- und multilateraler Prioritätensetzung, etwa in Themenfeldern wie Familienplanung und globaler Arbeitsstandards, verschärfen.

Kasten 1: Die Notwendigkeit kostendeckender Verwaltungskosten

Neben dem Geberverhalten hat der Trend hin zu zweckgebundenen Beiträgen auch eine VN-interne Dimension. Im Wettbewerb um finanzielle Unterstützung für die Abwicklung zweckgebundener Projektmittel werden von den VN-Agenturen Verwaltungskostensätze erhoben, die längst nicht kostendeckend sind, und deshalb durch Kernbeiträge subventioniert werden müssen. Die Folgen dieser Subventionspraxis treten dabei immer deutlicher zutage. Derzeit werden bereits über ein Drittel der Kernbeiträge für Verwaltungsausgaben aufgewandt, während ihr Anteil bei den zweckgebundenen Mitteln lediglich bei rund 10 % liegt. Nach Einschätzung der VN-Innenrevision müssten den Gebern bei zweckgebundenen Beiträgen zur vollständigen Kostendeckung tatsächlich mehr als doppelt so hohe Verwaltungskosten in Rechnung gestellt werden als dies derzeit der Fall ist. Im Wettbewerb um Gebermittel drohen Verwaltungskostensätze im VN-EZ System deshalb als „Verkaufsargument“ in eine Abwärtsspirale zu geraten (*race to the bottom*). Je mehr der Verwaltungskostenanteil zweckgebundener Projekte allerdings auf den multilateralen und kernbeitragsfinanzierten Apparat abgewälzt wird, desto unattraktiver wird es für Geber, zukünftig (noch) Kernmittel bereitzustellen.

Lösungsansätze

Unter den maßgeblichen Gebernationen besteht seit längerer Zeit ein Bewusstsein für die genannten Herausforderungen. Die Maxime, dass die derzeitige Finanzierungspraxis nicht länger tragbar ist, findet sich mittlerweile in einigen Resolutionen der Mitgliedsstaaten. Nur hat sich bisher wenig getan. Auf Länderebene liefert die Zentralisierung der Ressourcenmobilisierung in der Person der VN-Länderkoordinatoren im Rahmen der *Delivering as One*-Initiative ein mögliches Modell. Die Herausforderung ist aber grundlegender, als dass sie durch eine isolierte Einzelmaßnahme gelöst werden könnte. Ein Paket der folgenden inkrementellen und strukturellen Maßnahmen unterschiedlicher Ansatzpunkte verspricht Abhilfe:

- a) **Qualitätsverbesserungen zweckgebundener Beiträge:** Angesichts von fast 90 % der zweckgebundenen Mittel, die einzelne Geber restriktiv für spezifische Projekte vorsehen, ist sowohl das Potential für die Zusammenlegung, z. B. im Rahmen von Treuhandfonds, an denen sich mehrere Geber beteiligen, als auch für mehr *soft earmarking* noch längst nicht ausgeschöpft. Die Aufsichtsgremien der VN-Agenturen müssten hierfür auf technischer Ebene Regelungen beschließen, und die Geber sich daran beteiligen.
- b) **Einführung differenzierter Verwaltungskosten:** Dieser technische Vorschlag zielt im Kern auf eine Umkehr der derzeitigen Anreizstruktur, indem für Kernfinanzierungsbeiträge ein niedrigerer Verwaltungskostensatz als für zweckgebundene Mittel eingeführt wird. Ohne wettbewerbsverzerrende Wirkung innerhalb des VN-EZ-Systems ließe sich ein solcher finanzieller Anreiz wohl nur systemweit einführen.
- c) **Mindestmaß an Kernbeiträgen:** Weitergehend ist der Vorschlag, über die Aufsichtsgremien der VN-Agenturen mit den Gebern eine Einigung über ein Mindestmaß an Kernfinanzierung – eine sogenannte „kritische Masse“ multilateraler EZ – zu erzielen. Bisher zeigen die Geber wenig Interesse an einer solchen Maßnahme, was teilweise auch darauf zurückzuführen ist, dass die Lastenverteilung vieler Geber bei der Kernfinanzierung nicht ihrer jeweiligen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht (s. Abb. 1). Allein durch die Umschichtung zweckgebundener Mittel ließen sich weitgehend aufkommensneutral wesentliche Verbesserungen erreichen. Die Forderung nach einem höheren Anteil an Kernfinanzierung ist aber auch deshalb so sensibel, weil aus Sicht einer Reihe von Gebern im VN-EZ System weiterhin Mängel bei Kosteneffizienz und Wirkungsorientierung bestehen, so dass mit der Zweckbindung von Finanzmitteln mindestens der Hinweis auf diese Defizite, häufig aber auch der Wunsch nach der Eindämmung ihrer negativen Auswüchse verbunden ist. Gleichzeitig werden diesbezügliche Reformbemühungen durch die Finanzierungspraxis konterkariert.
- d) **Umstellung auf langfristige Beitragszusagen:** Diesem sehr weitreichenden Vorschlag gemäß sollte das Finanzierungssystem nach dem Beispiel etwa der Weltbank fundamental durch einen Mechanismus mehrjähriger Zusagen im Rahmen von Geberkonferenzen umgestellt werden.
- e) **Neue Finanzierungsoptionen:** Bisher nur langfristige Gedankenspiele sind Vorschläge, der VN-EZ z. B. durch eine globale Steuer auf Finanztransaktionen („*Tobin Tax*“) oder eine Kohlendioxid-Abgabe auf den Flugverkehr eine beständige und unabhängige (Kern-)Finanzierungsquelle zu erschließen. Für die dafür notwendigen Souveränitätsverlagerungen auf die supranationale Ebene gibt es bisher kaum Beispiele.

Schlussfolgerungen

Ein dezentral organisiertes Finanzierungssystem birgt immer die Gefahr von Ungleichgewichten in der Ressourcenallokation und damit der Entstehung thematischer oder geographischer „*donor orphans / darlings*“. Die VN-EZ hat stets einen wichtigen Beitrag zur „Ausbalancierung“ geleistet. Durch den schleichenden Bedeutungsverlust der Kernfinanzierung und die damit einhergehende „Aushöhlung von innen“ der multilateralen VN-EZ kann diese wichtige Funktion immer weniger erfüllt werden. Die Kombination normativer und operativer Arbeit im VN-EZ System, auf dessen Grundlage ganzheitliche und nachhaltige entwicklungspolitische Arbeit geleistet werden kann, ist in der internationalen Entwicklungsarchitektur einmalig. Als reine „Durchführungsorganisation“ bilateraler Programme verkauft sich die VN-EZ deshalb deutlich unter Wert.

Literatur

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011): DAC report on multilateral aid, Paris

United Nations Secretary-General (2012): Analysis of funding of operational activities for development of the United Nations system for the year 2010 (advance, unedited version)

Weinlich, Silke (2010): Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen: eine Analyse des Verhaltens und der Positionierung wichtiger Staaten gegenüber Reformoptionen, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 55)



Timo Mahn

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung I: „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)