

GLOBALE UND REGIONALE ORDNUNG

FINANZIERUNG DER HUMANITÄREN UN-HILFE

Konflikt zwischen Partikularinteressen
und Global-Common-Politik

Dieter Reinhardt
Mai 2019



In zahlreichen Krisengebieten verfügen humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems über unzureichende Finanzmittel und vorhandene Hilfsressourcen werden häufig nicht bedarfsgerecht eingesetzt.



UN-Generalsekretär Guterres hat deshalb vorgeschlagen, die Projekte der humanitären UN-Organisationen in großen Krisengebieten verpflichtend durch die UN-Mitglieder zu finanzieren.



Ein solcher Pflichthaushalt, analog zu den abgestuften Pflichtbeiträgen zum Programm- und zum Peacekeeping-Haushalt, ist aber bislang an den Partikularinteressen einflussreicher Regierungen im UN-System gescheitert.

Inhalt

Einleitung	2
Allgemeine Finanzierung der UN	2
Komplexe und fragile Finanzierungsstrukturen internationaler humanitärer Hilfe	4
Reformdebatte über das humanitäre Finanzierungssystem.....	6
Ursachen der Reformblockaden: Interessen staatlicher und nichtstaatlicher humanitärer Akteure	7
Notwendigkeit einer Debatte über einen humanitären Pflichthaushalt.....	8
Literatur	9

EINLEITUNG

Geberregierungen bringen ihre jeweiligen außenpolitischen Interessen in Krisengebieten häufig deutlicher durch Umfang und Strukturen der Finanzierung internationaler humanitärer Organisationen zum Ausdruck als in den allgemeinen diplomatischen Stellungnahmen. Daher eröffnet die Beschreibung der Finanzierungsstrukturen dieser Hilfe und der internationalen Debatte über ihre Weiterentwicklung und Reform auch Einblicke in die tatsächliche politische Dynamik in diesem Politikfeld.

Mit Blick auf die politische Rhetorik scheint zunächst international weitgehend Einigkeit zu herrschen: Beispielsweise darüber, dass humanitäre Hilfe als Reaktion auf Gewaltkonflikte und Naturkatastrophen unparteilich und bedarfsgerecht zu sein habe sowie nicht als politisches Mittel eingesetzt werden dürfe. Diese Grundsätze wurden im Mai 2016 auf dem von der UN durchgeführten *Humanitären Weltgipfel* bestätigt, an dem 180 Staaten, die humanitären UN-Organisationen und mehr als 700 nichtstaatliche humanitäre Organisationen teilnahmen. Konsens herrschte ebenso bei der Beschreibung der größten Schwächen des Finanzierungssystems, darunter die Unterfinanzierung einzelner Krisen bzw. einzelner Sektoren, die häufig zu langsam erfolgende Finanzierung und die große Abhängigkeit des Gesamtsystems von wenigen Geberregierungen, das heißt von den USA und EU-Regierungen. Bei der Frage, wie eine Reform dieses Systems aussehen könnte, werden dagegen allerdings seit Jahrzehnten unterschiedliche oder sogar entgegengesetzte Positionen vertreten.

So stieß etwa der Vorschlag des früheren UN-Flüchtlingskommissars und aktuellen UN-Generalsekretärs António Guterres, einen Großteil der Haushalte humanitärer UN-Organisationen nicht mehr durch freiwillige, sondern – analog zur Finanzierung der UN-Friedensmissionen – durch Pflichtbeiträge (*assessed contributions*) aller UN-Mitgliedstaaten zu finanzieren, bei wichtigen Geberregierungen wie bei der überwiegenden Mehrheit der großen nichtstaatlichen humanitären Organisationen auf Ablehnung: »As [UN] peacekeeping operations are funded by assessed contributions I think that at least major emergencies like Syria should benefit from assessed contributions that all member states contribute to« (UN-Flüchtlingskommissar 2015). Als UN-Generalsekretär beschrieb er im Oktober 2017 auf einer Sitzung des UN-Sicherheitsrats über die drohende Hungersnot in Teilen Subsahara-Afrikas die Auswirkungen unzureichender Mittel: »It is unconscionable that aid agencies must make life-or-death decisions about who gets aid, because of a shortage of resources« (UN Secretary-General, Oct. 2017).

Auch Kristalina Georgieva, die Vorsitzende des von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon 2015 eingesetzten *High-Level Panel on Humanitarian Financing*, kritisiert das bestehende Finanzierungssystem humanitärer Hilfe: »We collectively spend as much on chewing gum as we do on humanitarian aid. In 2014, the world's military spending amounted to \$1.7 trillion« (Georgieva/Shah 2016). Vereinzelt schließen sich auch amtierende Politiker solch drastischen Beschrei-

bungen an. So sagte der damalige Außenminister Sigmar Gabriel in seiner Rede vor der UN-Generalversammlung im September 2017: »Es kann doch nicht sein, dass die Verantwortlichen der Vereinten Nationen mehr damit zu tun haben, Bettelbriefe und Bittstellungen zu verteilen, um die notwendigen Finanzmittel zu bekommen, als effektive Hilfe zu organisieren. Hier müssen wir umsteuern. Den Vereinten Nationen müssen wir die Mittel und auch mehr Freiheiten geben. Und im Gegenzug brauchen wir mehr Effizienz und Transparenz über die Verwendung der Gelder« (Gabriel 2017).

Unverkennbar herrscht also großes Unbehagen an den gravierenden Mängeln der internationalen humanitären Finanzierungsmechanismen. Viele Regierungen sind aber tatsächlich bis jetzt nicht an einer Reformpolitik interessiert, die diese Mängel beseitigt und Strukturen einer stabilen und bedarfsgerechten Finanzierung der humanitären UN-Hilfe etabliert. Hierin spiegelt sich auch das Dilemma der allgemeinen UN-Finanzierung wider.

ALLGEMEINE FINANZIERUNG DER UN

Die Mandate und die Ressourcenausstattung der UN-Organisationen und der verschiedenen Einheiten des UN-Generalsekretariats in den Bereichen Frieden, Menschenrechte, Umwelt, Entwicklung und humanitäre Hilfe werden durch die UN-Mitgliedstaaten festgelegt. Die Finanzierung basiert sowohl auf Pflichtbeiträgen als auch auf freiwilligen Beiträgen. Letztere werden von den Geberregierungen entweder projektgebunden (*earmarked funding*) oder projektungebunden (*core funding*) gewährt. Je höher der Anteil von Pflichtbeiträgen und projektungebunden Mitteln ist, desto größer ist in der Regel die Unabhängigkeit einer UN-Organisation bzw. Generalsekretariats-Einheit von den betreffenden Geberregierungen. An Umfang und Art der jeweiligen Finanzierung lässt sich ablesen, wie stark die Mitgliedstaaten daran interessiert sind, die jeweiligen Organisationen und Einheiten mit politischer und organisatorischer Relevanz auszustatten. Häufig ist die Ausstattung das Ergebnis von äußerst langwierigen Aushandlungsprozessen zwischen verschiedenen Staaten bzw. Staatengruppen.

Das UN-Generalsekretariat beziffert die Jahresausgaben von UN-Organisationen und Generalsekretariats-Einheiten in den Bereichen Frieden, Menschenrechte, Umwelt, Entwicklung und international eingesetzte humanitäre Hilfe in den letzten Jahren auf knapp 50 Milliarden US-Dollar. Nur insgesamt ca. 10 Milliarden US-Dollar davon stammen aus den UN-Pflichthaushalten, in die alle UN-Mitgliedstaaten einzahlen: aus dem zwei Kalenderjahre umfassenden Programm-Haushalt (oder auch regulären Haushalt) sowie dem einjährigen Peacekeeping-Haushalt (siehe Tabelle 1).¹

¹ Um die Buchführung zu vereinheitlichen, hat der UN-Generalsekretär 2017 vorgeschlagen, ab 2020 auch den Programm-Haushalt auf jährlicher Basis zu verabschieden (UN Secretary-General, Sept. 2017: 1).

Tabelle 1

Staatliche Beiträge: UN-Programm- und UN-Peacekeeping-Haushalt, Internationale humanitäre Hilfe*

	UN Programm-Haushalt 2017**		UN Peacekeeping-Haushalt 2016/2017***		Humanitäre Hilfe 2017****	
	Millionen USD	Prozent	Millionen USD	Prozent	Millionen USD	Prozent
USA	611	22,0	2.244	28,5	6.491	37,6
Japan	269	9,7	764	9,7	673	3,9
China	220	7,9	811	10,3	129	0,7
Deutschland	177	6,4	504	6,4	2.785	16,1
Frankreich	135	4,9	496	6,3	235	1,4
Großbritannien	124	4,5	457	5,8	1.864	10,8
Brasilien	106	3,8	63	0,8	4	0,02
Italien	104	3,7	291	3,7	190	1,1
Russland	86	3,1	315	4,0	18	0,1
Kanada	81	2,9	228	2,9	655	3,8
Australien	65	2,3	181	2,3	252	1,5
Summe	1.978	71,2	6.354	81,0	13.296	77,0
Gesamtbetrag	2.777	100	7.874	100	17.265	100

* Als »Internationale humanitäre Hilfe« wird die staatliche Hilfe für Projekte im Ausland bezeichnet.

** Quelle: UN Secretariat (2016). Die hier genannten Länder sind die elf größten Beitragszahler des Programm-Haushalts; die Angaben beziehen sich auf die für das Kalenderjahr 2017 veranschlagten Beträge; die tatsächlichen gezahlten Beträge können davon leicht abweichen.

*** Quellen: UN General Assembly (2016 a, 2015). Die Angaben beziehen sich auf die für das Fiskaljahr 1.7.2016–30.6.2017 veranschlagten Beträge; die tatsächlichen gezahlten Beträge können davon leicht abweichen. Für die Angaben der prozentualen Länderbeiträge wurde ein Mittelwert der von der UN festgelegten prozentualen jährlichen Länderbeiträgen des Peacekeeping-Haushalts der Kalenderjahre 2016 und 2017 benutzt.

**** Quelle: Financial Tracking System (FTS)/OCHA (Stand 16.1.2019). Der Betrag 17.265 Mil. US-Dollar umfasst alle staatlichen Zuwendungen der humanitären Hilfe im Jahr 2017, die dem Financial Tracking System (FTS/OCHA) (Stand 16.1.2019) von Regierungen gemeldet wurden und mit denen größtenteils humanitäre UN-Organisationen und in kleinerem Umfang auch Akteure außerhalb des UN-Systems unterstützt wurden.

Der Tabelle 1 sind zum einen die im Kalenderjahr 2017 veranschlagten Pflichtbeiträge zum UN-Programm-Haushalt und zum UN-Peacekeeping-Haushalt der größten elf Beitragszahler des Programm-Haushalts und ihr jeweiliger prozentualer Anteil an diesen Haushalten zu entnehmen.² Zum anderen führt die Tabelle die 2017 international geleistete humanitäre Hilfe dieser elf Länder und ihren jeweiligen prozentualen Anteil an der globalen staatlichen internationalen humanitären Hilfe auf – entsprechend der Angaben des Financial Tracking System (FTS) des Büros für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN OCHA). Es zeigt sich, dass die jeweiligen prozentualen Anteile am Programm-Haushalt und an dieser globalen Hilfe teilweise erheblich voneinander abweichen; so ist der Anteil Deutschlands, der USA und Großbritanniens an humanitärer Hilfe deutlich höher als am Programm-Haushalt und am Peacekeeping-Haushalt, umgekehrt ist es etwa bei Frankreich, China und Russland.

Verabschiedet werden diese beiden UN-Haushalte von der UN-Generalversammlung auf Grundlage von Vorlagen ihres

Verwaltungs- und Haushaltsausschusses (*Administrative and Budgetary Committee*), dem sogenannten Hauptausschuss 5. Dieser trifft (von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen) seine Entscheidungen im konsensualen Entscheidungsverfahren ohne Abstimmungen und greift dabei auf Vorschläge des Beitrags-Ausschusses (*Committee on Contributions*) zurück. Dieser errechnet die auf der Wirtschaftskraft basierenden und entsprechend variierenden nationalen Beitragssätze zu diesen beiden Haushalten. In den Neuberechneten nationalen Beitragssätzen für den Programm-Haushalt 2019 bis 2021 (UN General Assembly December 2018: 3–7) spiegelt sich dementsprechend die zunehmende Wirtschaftskraft Chinas wider, welches nach den USA (22 %) zum zweitgrößten Beitragszahler (12 %) aufsteigt, gefolgt von Japan (8,6 %) und Deutschland (6,1 %).

Vorschläge zu einer Erhöhung des Programm-Haushaltes lösen in der Regel langwierige Verhandlungen aus und werden nicht selten auch abgelehnt. So stimmte die UN-Generalversammlung 2017 etwa gegen den Vorschlag von UN-Generalsekretär Guterres, 2019 die höchsten UN-Repräsentanten, (die sogenannten *Resident Coordinators*) und ihre Büros in über 125 Staaten durch den Programm-Haushalt jährlich mit 255 Millionen US-Dollar zu finanzieren (Adams 2018: 5; UN General Assembly May 2018; UN Secretary-General 21. Dec.

² Peacekeeping-Haushalte werden für ein Fiskaljahr (1. Juli – 30. Juni) verabschiedet. Es gibt aber auch Datensätze, die sich auf Kalenderjahre beziehen, die die Tabelle 1 benutzt.

2017: para 155/S. 36; UN Secretary-General 2018).³ Der laufende zweijährige Programm-Haushalt 2018 bis 2019 beläuft sich auf insgesamt 5,4 Milliarden US-Dollar (UN General Assembly 2017: 3; UN Information Center 2017) und liegt mit jährlich 2,7 Milliarden US-Dollar leicht unter dem des Vorjahrs 2017 (siehe Tabelle 1). Aus diesem Haushalt werden Mittel für die verschiedenen Departments und Ämter des Generalsekretariats, für die »speziellen politischen Missionen« der UN und für einige UN-Organisationen zur Verfügung gestellt. Die meisten Departments, Ämter und UN-Missionen sind aber darüber hinaus maßgeblich auf zusätzliche freiwillige Beiträge der Geberregierungen angewiesen (UN MPTFO 2017: 21/22; UN OCHA/CERF 2016b: 10). In besonderer Weise gilt die Mischfinanzierung und damit politische Abhängigkeit von den Geberländern aber für UN-Organisationen. Dabei sind zwei Typen zu unterscheiden:

- a) UN-Spezialorgane (*Funds and Programs*). Hierzu zählen unter anderem das Amt des Hohen Kommissars für Flüchtlinge UNHCR, das UN-Kinderhilfswerk UNICEF, das UN-Welternährungsprogramm WFP sowie das UN-Entwicklungsprogramm UNDP. Die UN-Generalversammlung, die diese Spezialorgane gegründet hat, entscheidet auch darüber, in welchem Umfang deren jeweiliger Haushalt über den Programm-Haushalt finanziert wird.
- b) UN-Sonderorganisationen (*Specialised Organisations*). Dazu gehören unter anderem die Weltgesundheitsorganisation WHO, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation FAO, die Internationale Atomenergie-Organisation IAEA sowie die Internationale Organisation für Migration IOM. Diese Organisationen wurden von einer Gruppe von Staaten außerhalb des UN-Systems gegründet. Für den Haushalt dieser Sonderorganisationen ist deshalb nicht die UN-Generalversammlung zuständig, sondern die Mitgliedsstaaten der jeweiligen Organisation, zu denen allerdings häufig fast alle UN-Mitgliedstaaten zählen. Weil diese Sonderorganisationen daher eine sehr enge Beziehung zum UN-System haben, werden sie als Teil dieses Systems bezeichnet.

KOMPLEXE UND FRAGILE FINANZIERUNGSSTRUKTUREN INTERNATIONALER HUMANITÄRER HILFE

Zu den wichtigsten UN-Organisationen, die primär im Bereich humanitäre Hilfe arbeiten, zählen das UN-Welternährungsprogramm WFP, der Hohe Kommissar für Flüchtlinge UNHCR, das UN-Kinderhilfswerk UNICEF und die Weltgesundheitsorganisation WHO. Ihre Koordination (und die anderer UN-Organisationen) untersteht dem *Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten* (UN OCHA, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) unter der

Leitung des UN-Nothilfekoordinators. Auch das UN-Entwicklungsprogramm UNDP übernimmt wichtige Funktionen in Krisengebieten. UN OCHA ist zwar Teil des Generalsekretariats, sein knapp 270 Millionen US-Dollar umfassender Haushalt im Jahr 2017 wurde jedoch nur zu 6 % durch den Programm-Haushalt finanziert, das heißt zu 94 % durch freiwillig gewährte staatliche Mittel (UN OCHA 2018a: 45). Auch die humanitären und entwicklungspolitischen UN-Organisationen werden ganz überwiegend oder vollständig durch freiwillige staatliche Zuwendungen und nur zu einem geringen Prozentsatz durch staatliche Pflichtbeiträge bzw. durch Verkaufserträge oder Gebühren finanziert. So erhielten die Haushalte von UNICEF, WFP und des UN-Entwicklungsprogramms UNDP im Jahr 2016 überhaupt keine staatlichen Pflichtbeiträge (UN MPTFO/Dag Hammarskjöld Foundation 2018: 25); nur ein Prozent des UNHCR-Haushalts und 20 % des WHO-Haushalts wurden 2016 durch Pflichtbeiträge finanziert (UN MPTFO/Dag Hammarskjöld Foundation 2018: 27).

Diese überwiegend auf Freiwilligkeit basierende und jährlich schwankende Finanzierung humanitärer UN-Organisationen führt zu fragilen, störanfälligen und unterfinanzierten Strukturen humanitärer Hilfe. Geberregierungen verteilen ihre Mittel häufig nicht entsprechend des jeweiligen Bedarfs an humanitärer Hilfe in den einzelnen Krisen, sondern entsprechend der jeweiligen politisch-medialen Relevanz einer Krise; es existieren deswegen eine Reihe von »unterfinanzierten Krisen« (Swithern 2019). Die speziellen von einzelnen Staaten oder UN-Akteuren häufig unter Zeitdruck einberufenen sogenannten »Spenderkonferenzen« sind nur eine Folge dieser Finanzierungsstruktur. Mangelnde Finanzausstattung war auch die Ursache für die Reduzierung der durch das UN-Welternährungsprogramm 2015 an syrische Flüchtlinge im Nahen Osten verteilten Rationen – und diese wiederum eine der Ursachen für die steigende Anzahl von Flüchtlingen, die 2015 über das Mittelmeer die EU erreichten.

Ein anderer Effekt der freiwilligen und schwankenden Finanzausstattung ist die Anfälligkeit der humanitären Organisationen für politischen Druck. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon informierte im Juni 2016 die Öffentlichkeit darüber, dass er von UN-Mitgliedsstaaten mit der angedrohten Kürzung bzw. Einstellung von Mitteln für humanitäre Hilfe politisch erpresst worden sei. Der Hintergrund: Im Juni 2016 waren in einem Berichtsentwurf des Generalsekretärs Staaten aufgelistet worden, deren Kriegsführung mit der Verwundung und Tötung von vielen Kindern verbunden ist. Unter den Genannten befand sich auch die von Saudi-Arabien geführte Koalition, die seit 2015 militärisch in den Bürgerkrieg im Jemen eingreift. Ban Ki-moon berichtete, dass Saudi-Arabien für den Fall, dass die Koalitionsländer nicht von der Liste gestrichen werden sollten, die Einstellung seiner Finanzierung humanitärer Hilfe für Palästinenser, für den Süd-Sudan und für Syrien angekündigt hat. Nach sorgfältiger Abwägung aller Vor- und Nachteile habe er schließlich dem Druck nachgegeben und die entsprechenden Länder von der Liste gestrichen (UN Secretary-General 2016, Sengupta 2016).

Ein weiteres Problem der Finanzierung internationaler humanitärer Hilfe ist die genaue Ermittlung der Anzahl von Men-

³ Diese Repräsentanten übernehmen in humanitären bzw. politischen Krisengebieten zugleich die Funktion des *Humanitarian Coordinator* und des *Deputy Special Representative of the Secretary-General*, der zivil-militärische UN-Missionen leitet (UN Secretary-General, 21. Dec. 2017).

Tabelle 2

Globale Finanzierung internationaler humanitärer Hilfe: Bedarf, bereitgestellte Mittel, »Finanzierungslücke«

	2015	2016	2017
a) Globale Anzahl der auf humanitäre Hilfe angewiesenen Menschen am Jahresbeginn (in Mill.)	78	125	129
b) Volumen des globalen Finanzbedarfs am Jahresbeginn (kalkuliert nach UN OCHA Angaben) (in Mrd. US \$)	26,0	29,1	35,0
c) Anzahl der Menschen, auf sich die UN-Spendenaufrufe am Jahresbeginn beziehen (in Mill.)	58	88	93
d) Volumen der UN-Spendenaufrufe bis Jahresende	19,4	20,5	25,2
e) Volumen der durch Geberregierungen geförderten UN-Spendenaufrufe (in Mrd. US \$)	10,8	12,5	15,1
f) Anteil der durch Geberregierungen geförderten UN-Spendenaufrufe (in %)	56	61	60
g) Volumen der außerhalb der UN-Spendenaufrufe im Ausland eingesetzten staatlichen Mittel (in Mrd. US \$)	7,9	7,9	5,8
h) Volumen privater Spenden für humanitäre Projekte im Ausland (in Mrd. US \$)	6,9	6,0	6,5
Größenordnung der globalen »Finanzierungslücke« (b-(e+g+h)) in Mrd.US \$)	0,4	2,7	7,6

a) Quellen: UN OCHA (2014: 4; 2015a: 4; 2016: 4).

b) Kalkuliert durch den Autor auf Basis von UN OCHA-Daten über die Gesamtzahl von Menschen, die auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, über das Finanzvolumen der UN-Spendenaufrufe und die Anzahl der Menschen, die durch diese Projekte versorgt werden sollten (UN OCHA 2014: 4; 2015: 4; 2016: 4): Größenordnung 'Globaler Finanzbedarf' = d x a ÷ c

c) Quellen: UN OCHA (2014: 4; 2015a: 4; 2016: 4).

d) Quelle: Swithern (2019: 26).

e) Quelle: Swithern (2019: 26).

f) Quelle: Swithern (2019: 26).

g) Quelle: Development Initiatives (2018: 26/27).

h) Quelle: Development Initiatives (2018: 26).

schen, die auf diese Hilfe angewiesen sind, und des entsprechenden globalen, regionalen und lokalen finanziellen Bedarfs. Die vom UN-Nothilfekordinator und seinem Amt UN OCHA jährlich immer im Dezember in Genf veröffentlichte »Globale humanitäre Übersicht« (*Global Humanitarian Overview*) enthält jeweils für das Folgejahr eine globale, regionale und lokale Bedarfsermittlung, die auch eine wichtige Grundlage ist für die Kalkulation der jährlichen globalen, regionalen und lokalen Finanzierungslücken. Trotzdem die Qualität und Genauigkeit dieser Übersichten im Einzelfall von Regierungen und NRO kritisiert werden, werden ihre Daten dennoch von der großen Mehrheit der UN-Mitglieder und NRO-Netzwerke nicht prinzipiell in Frage gestellt und regelmäßig auch als Begründung eigener Mittelzusagen bzw. Planungen benutzt. Diese Mitglieder und Netzwerke teilen insofern generell auch die von UN OCHA und anderen UN-Instanzen und -Akteuren kontinuierlich vertretende Einschätzung einer humanitären »Finanzierungslücke« für einige große und kleinere Krisengebiete. Diese »Globalen humanitären Übersichten« beziehen sich im Wesentlichen auf humanitäre Krisengebiete, die durch Gewaltkonflikte und Naturdesaster verursacht werden, nicht aber systematisch auf humanitäre Notsituationen, die z.B. permanent in vielen ländlichen Gebieten und in großstädtischen Slumgebieten existieren.

Das bereits erwähnte High-Level Panel on Humanitarian Financing hat hingegen – anders als UN OCHA – als Bemessungsgrundlage für die Ermittlung des Bedarfs an humanitärer Hilfe für das Jahr 2015 ein Tageseinkommen von weniger als 1,25 US-Dollar herangezogen und berücksichtigt damit

u. a. auch diese Gebiete und Slumgebiete.⁴ Der sich daraus ergebende Finanzbedarf und die Bestimmung der Finanzierungslücke sind deshalb erheblich höher als der von UN OCHA in seinen »Globalen humanitären Übersichten« ermittelte Bedarf und die sich daraus ergebenden Lücken.

Eine »Globale humanitäre Übersicht« enthält folgende Angaben (siehe Tabelle 2): a) Schätzung der Anzahl der Menschen weltweit, die auf humanitäre Hilfe im Folgejahr angewiesen sein werden; b) Anzahl der Menschen, auf die sich die geplanten Projekte der UN-Hilfsorganisationen im Folgejahr bezieht, und der entsprechende finanzielle Bedarf aller geplanten UN-Projekte humanitärer Hilfe (in der Regel beziehen sich diese Projekte auf Dreiviertel aller Menschen weltweit, die aus Sicht des UN OCHA auf humanitäre Hilfe angewiesen sind); c) detaillierte Beschreibungen dieser im Folgejahr geplanten UN-Projekte humanitärer Hilfe der einzelnen UN-Hilfsorganisationen in den einzelnen Krisengebieten in den sogenannten »UN-Spendenaufrufen«. Im laufenden Folgejahr werden diese Prognosen und Planungen durch kurzfristige Spendenaufrufe erweitert bzw. korrigiert. Die Versor-

⁴ Das Panel bezieht auf diese Weise in seinem Bericht den globalen Finanzbedarf an humanitärer Hilfe im Jahr 2015 auf 40 Milliarden US-Dollar; auf der Grundlage dieses Bedarfs und der innerhalb und außerhalb des UN-Systems eingesetzten staatlichen Mittel und privaten Spenden für internationale humanitäre Hilfe ermittelt das Panel eine globale Finanzierungslücke in diesem Jahr von 15 Milliarden US-Dollar (High-Level Panel on Humanitarian Financing 2016: V, 2; Georgieva/Shah 2016). Das Panel gibt nicht, an wie viele Menschen weltweit auf diese Hilfe angewiesen sind.

gung des von den UN OCHA in ihren Planungen nicht einbezogenen Viertels der Notleidenden werde – so die Erläuterung von UN OCHA – entweder von lokalen Regierungen, Geberregierungen und privaten Akteuren, insbesondere NRO, außerhalb des UN-Systems übernommen oder sei wegen »fehlender Kapazitäten« humanitärer UN-Organisationen nicht möglich (UN OCHA 2017c: 17).

Die »Globale humanitäre Übersicht« für das Jahr 2017 bezifferte die globale Anzahl von Menschen, die auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, auf insgesamt 129 Millionen Menschen. Der Finanzbedarf für diese Menschen wird von UN OCHA in den Übersichten nicht direkt angegeben; ein Annäherungswert für das Jahr 2017 – und für andere Jahre – kann aber aus Daten von UN OCHA abgeleitet werden und belief sich 2017 auf eine Größenordnung von ca. 35 Milliarden US-Dollar (siehe Tabelle 2). Geberregierungen finanzierten 2017 zum einen die UN-Spendenaufrufe, die sich insgesamt auf 93 Millionen Menschen bezogen und 25,2 Milliarden US-Dollar umfassten, nur zu 60 % mit 15,1 Milliarden US-Dollar; zum anderen finanzierten diese Regierungen humanitäre Projekte außerhalb dieser UN-Aufrufe mit 5,8 Milliarden US-Dollar. Werden auch die globalen privaten Spenden für Projekte humanitärer Hilfe in einer Größenordnung von 6,5 Milliarden US-Dollar berücksichtigt, ergab sich für 2017 – aus Sicht der Daten des UN OCHA und der nichtstaatlichen Organisation »Development Initiatives« – eine globale »Finanzierungslücke« in einer Größenordnung von 7,6 Milliarden US-Dollar. Im Jahr 2015 belief sich diese Lücke – aus Sicht dieser Daten – auf eine Größenordnung von ca. 0,4 und 2016 auf ca. 2,7 Milliarden US-Dollar (siehe Tabelle 2).

REFORMDEBATTE ÜBER DAS HUMANITÄRE FINANZIERUNGSSYSTEM

Die verschiedenen Positionen in der Reformdebatte über die Finanzierung humanitärer Hilfe lassen sich vier Denkschulen zuordnen. Die *konservative* Schule spricht sich für einen langsamen Ausbau existierender Strukturen auf der Grundlage der Beibehaltung des Prinzips der freiwilligen Bereitstellung staatlicher Mittel aus. Die *zivilgesellschaftliche* Schule, vertreten zum Beispiel durch die NRO Ärzte ohne Grenzen, befürwortet den starken Ausbau internationaler und lokaler humanitärer NRO, eine stärkere NRO-Ver netzung, eine deutlich größere Unabhängigkeit von staatlichen Zuwendungen und eine strikte Einhaltung der humanitären Neutralitätsnorm durch Geberregierungen und Konfliktparteien; nur sehr wenige NRO unterstützen den Vorschlag, durch einen neuen humanitären UN-Pflichthaushalt die Unabhängigkeit humanitärer UN-Organisationen zu fördern. Die *reformistische* Schule hält am Freiwilligkeits-Prinzip fest, favorisiert aber generell eine deutliche Erhöhung staatlicher Mittel: Mehr Geld soll projektungebunden an Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems sowie direkt an lokale NRO vergeben werden. Die *strukturradikale* Schule schließlich plädiert für eine weitgehende oder sogar vollständige Abschaffung der jetzigen, so gut wie ausschließlich auf freiwilligen Beiträgen beruhenden Finanzierung humanitärer UN-Organisationen

durch die UN-Mitglieder. An ihre Stelle soll entweder ein auf Pflichtbeiträgen basierender UN-Haushalt (analog zu den beiden UN-Pflichthaushalten für UN-Peacekeeping und dem Programm-Haushalt) treten oder eine neue global zu erhebende UN-Steuer für Entwicklungsprojekte und humanitäre Hilfe, weil Entwicklung und diese Hilfe globale Gemeinschaftsgüter (*global common good*) seien; Vorbild ist dabei das Modell der sogenannten »Tobin-Steuer«, mit der Finanztransaktionen für Devisengeschäfte besteuert werden sollen. Es gibt natürlich auch Reformkonzepte, die nicht eindeutig einer der vier Denkschulen zuzuordnen sind oder Elemente verschiedener Schulen kombinieren.

Dominierend in der aktuellen Reformdebatte ist die drittgenannte, die *reformistische* Schule. Abzulesen ist dies an den Ergebnissen des von der UN im Mai 2016 organisierten *Humanitären Weltgipfels*, auf dem sich über 20 OECD-Regierungen, knapp 15 internationale Organisationen innerhalb und außerhalb der UN sowie rund 20 internationale NRO-Netzwerke auf die sogenannte Bedeutende Abmachung (*Grand Bargain*) über eine Reform des humanitären Finanzierungssystems verständigten. Zu den zehn dort vereinbarten Zielen zählen eine verstärkte direkte Mittelvergabe an lokale Hilfsorganisationen in Krisengebieten, verstärkte Bargeldzahlungen an Notleidende, eine verbesserte Ermittlung des tatsächlichen globalen und lokalen Bedarfs an humanitärer Hilfe, der Ausbau von mehrjährigen Projektplanungen und der entsprechenden Finanzierung sowie die Erhöhung der projektungebundenen Mittelvergabe. Nach Schätzungen von Mitgliedern des Humanitären *Interagency Standing Committee* (IASC) der UN, in dem unter anderem alle humanitären UN-Organisationen, die größten humanitären NRO-Netzwerke und die Weltbank vertreten sind, wären bei einer vollständigen Umsetzung der Ziele des *Grand Bargain* global aber nur ca. 1 Milliarde US-Dollar durch effektivere Mittelverwendung einzusparen; die humanitäre Finanzierungslücke würde dadurch also nur geringfügig reduziert (IASC 2018).

Bislang ist die vierte, die *strukturradikale* Schule noch weit weniger einflussreich als ihr reformistisches Pendant; doch allmählich scheint sich das zu ändern und ihre Konzepte werden zumindest als mögliche Reformoption anerkannt. Ihr prominentester Vertreter ist – wie bereits erläutert – der amtierende UN-Generalsekretär Guterres. Bereits 2014, noch in seiner früheren Funktion als UN-Flüchtlingskommissar, sprach er sich vor einem Ausschuss der Generalversammlung für Pflichtbeiträge und eine Stärkung des zentralen, bereits 1991 eingerichteten humanitären Nothilfefonds der UN, des *Central Emergency Relief Fund* (CERF), aus, über dessen Mittelverwendung allein der UN-Nothilfekordinator entscheidet: »I believe that in the future, humanitarian response should be able to rely partially on assessed contributions, which could be envisaged to fund a kind of ›Super CERF‹ for L-3 emergencies.⁵ This would be a way to minimise the dramatically increasing gap between needs and available resources in humanitarian response« (UN-Flüchtlingskommissar 2014). 2015 wiederholte

⁵ Als »L-3«-Krisen bezeichnet die UN unspezifisch »große« humanitäre Krisen, wie z. B. in Syrien.

Guterres seinen Vorschlag (UN-Flüchtlingskommissar 2015) und erneut 2017, nunmehr als UN-Generalsekretär: »I was among the first to propose a ›Super-CERF‹ for the biggest emergencies, in my previous role as the United Nations High Commissioner for Refugees« (UN Secretary-General, 8. Dec. 2017). Der CERF verfügte zwischen 2016 und 2018 jährlich über ausschließlich freiwillig gewährte staatliche Mittel in Höhe von ca. einer halben Milliarde US-Dollar.⁶ Die Generalversammlung erklärte 2016 zwar, dass diese Mittel ab dem Jahr 2018 auf jährlich eine Milliarde US-Dollar erhöht werden sollen (UN General Assembly 2016 b: 2); 2018 verfügte das CERF aber nur über ca. 560 Millionen US-Dollar.⁷

Nach Einschätzung der Vorsitzenden des *High-Level Panel on Humanitarian Financing* Kristalina Georgieva, wird die tatsächliche Einführung eines auf Pflichtbeiträgen basierendem humanitären Finanzierungssystem noch »Jahre, wenn nicht Jahrzehnte« auf sich warten lassen: »As a panel, we ruminated over making humanitarian aid funding, for the first time, an object of core funding from the same pool as that of Member States' assessed contributions. While we agreed that this was desirable, we wanted to remain focused on proposing solutions with a genuine possibility of success. Unfortunately, it is clear that it would take years, even decades, for such a proposal to be accepted« (Georgieva/Shah 2016). Mit dem von ihr angesprochenen durch Pflichtbeiträge (*assessed contributions*) finanzierten »pool« ist der Programm-Haushalt gemeint. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Zweifel an der unmittelbaren politischen Umsetzbarkeit dieses als sinnvoll erkannten Finanzierungssystems das Panel veranlasst hat, diesen Vorschlag nicht näher im Haupttext des Anfang 2016 veröffentlichten Abschlussberichts des Panels zu beschreiben, sondern ihn in folgende Fußnote des Berichts zu verbannen: »[...] a reasonable case may be made for funding part of the bill through assessed contributions. However, the panel is aware that the challenges in the way of achieving this make such a proposal for now unrealisable and for this reason we have decided not to make a recommendation but to draw attention to the potential for future consideration« (High-Level Panel on Humanitarian Financing, 2016: 29, Fußnote 16). Immerhin bestand die Aufgabe des Panels in der Ausarbeitung von Perspektiven und der Initiierung von Diskussionen.

Die von UN OCHA ebenfalls 2016 herausgegebene Studie »Review of the Potential of Assessed Funding for the Central Emergency Response Fund« (CERF) plädiert – ähnlich wie der UN-Generalsekretär Guterres – für die Einführung von Pflichtbeiträgen mit dem Argument, diese entsprächen der zentralen Rolle der humanitären Hilfe im und für das UN-System: »Humanitarian assistance is universally regarded as a core function of the UN system and assessed contributions for the CERF will reinforce the central role of the United Nations in providing leadership and coordination of such assistance« (UN OCHA/CERF, ed., 2016: 7). Bereits 2004 sprachen sich auch Antonio Donini, Larry Minear und Peter Walker für die Umstel-

lung der humanitären Hilfe auf Pflichtbeiträge aus: »One obvious way of expanding the consensus around humanitarian action, at least at the UN to begin with, is through some form of assessed contributions from all member states. Such contributions are obligatory for peace operations, why not for humanitarian work? Such an approach would go a long way towards solidifying a more universal humanitarian consensus, in which all UN member countries would have a voice and a stake« (Donini/Minear/Walker 2004: 268). Auch eine vom OECD Development Co-operation Directorate herausgegebene Studie von 2015 erwähnt diese Option der Pflichtbeiträge, verweist aber wie Kristalina Georgieva auf die mangelnde politische Unterstützung: »Perhaps the costs of United Nations humanitarian agencies could even be met through assessed contributions, although it seems that there is little political appetite for this at the moment« (OECD 2015: 7).

URSACHEN DER REFORMBLOCKADEN: INTERESSEN STAATLICHER UND NICHT-STAATLICHER HUMANITÄRER AKTEURE

Die internationalen Strukturen der Finanzierung humanitärer Hilfe sind das Ergebnis divergierender Interessen und Aktivitäten einer Vielzahl von Akteuren: Geberregierungen und Empfängerstaaten, UN-Generalversammlung, UN-Hilfsorganisationen, humanitäre Akteure des UN-Generalsekretariats, internationale Netzwerke säkularer internationaler NRO und religiöser Hilfswerke, lokale NRO in Krisengebieten, Stiftungen, Klein- und Großspender und schließlich Print- und Online-Medien. Diese Interessen können sowohl eine enge Kooperation von Organisationen als auch starke Konkurrenz verursachen. Starke Reformblockaden existieren auf drei Ebenen:

- 1) Geberländer: Die Politik der Mehrheit der OECD-Geberregierungen befürwortet und fördert eine UN-Struktur humanitärer Hilfe unter den folgenden drei Prämissen: a) die Art und der jeweilige Umfang der UN-Reaktion in den einzelnen Krisengebieten kann weitgehend durch projekt- bzw. länderbezogene Mittelvergabe der wichtigen Geberregierungen gesteuert werden; b) der Spielraum der Geberregierungen, humanitäre Hilfe entsprechend außenpolitischer Prioritätensetzungen und nicht streng bedarfsgerecht einzusetzen, wird von humanitären UN-Akteuren nicht eingeschränkt; c) der UN-Nothilfekordinator, UN OCHA und UN-Hilfsorganisationen sind logistisch in der Lage, große Krisen zu bewältigen, wenn ihnen die großen Geberregierungen ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stellen. Die in der UN OCHA Gebergruppe (*OCHA Donor Support Group*) vertretenen knapp 30 Regierungen, die fast alle der OECD angehören, finanzieren mit ihren freiwilligen Beiträgen über 90 % des knapp 270 Millionen US-Dollar umfassenden UN OCHA-Haushalts. Durch diese Abhängigkeit kann die Gebergruppe sowohl das logistisch-organisatorische als auch das öffentlich-politische Agieren des UN OCHA und ihres Leiters, des UN-Nothilfekordinators, direkt und indirekt kontrollieren. Welche konkrete Form diese Kontrolle annimmt, ist je nach den Zielen einzelner wichtiger Mitglieder dieser Ländergruppe unterschiedlich.

⁶ Vgl. dazu die Jahresangaben auf der CERF-Website <https://cerf.un.org/our-donors/contributions>.

⁷ Vgl. Anmerkung 6.

- 2) UN-Nothilfekordinator: Die UN-Generalversammlung hat 1991 das neue Amt des UN-Nothilfekordinators geschaffen, der den Rang eines UN-Untergeneralsekretärs hat, und ihm folgende umfangreiche Aufgaben übertragen: a) Ermittlung des globalen, regionalen und lokalen Bedarfs an humanitärer Hilfe; b) Koordination entsprechender regionaler und lokaler Projekte humanitärer UN-Organisationen; c) Sicherstellung ihrer Finanzierung und einer effektiven Koordination humanitärer Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems (UN General Assembly 1991). Die für die Aufgabenerfüllung notwendigen umfassenden administrativen und finanziellen Mittel werden allerdings dem UN-Nothilfekordinator von den UN-Mitgliedern nicht zur Verfügung gestellt. Außerdem sind die ernannten UN-Nothilfekordinatoren in der Regel ehemalige Diplomaten mit administrativen Erfahrungen, und nicht, wie erforderlich wäre, international bekannte, durchsetzungsstarke Persönlichkeiten, die über politische und mediale Erfahrungen verfügen. Darüber hinaus steht die Mehrheit der Regierungen außerhalb der OECD, wie etwa die Ländergruppe G 77, den von OECD-Regierungen dominierten humanitären UN-Strukturen skeptisch bzw. passiv gegenüber.
- 3) Zivilgesellschaft: Humanitäre Akteure der UN und Zivilgesellschaft (u. a. NRO-Netzwerke, religiöse Hilfswerke) kooperieren einerseits zwar bei der humanitären Lobby-, Anwaltschafts- und Medienarbeit, konkurrieren andererseits aber auch miteinander, wenn es um die Akquise staatlicher und privater Zuwendungen geht. Die Mehrheit der zivilgesellschaftlichen humanitären Akteure lehnt eine finanzielle, logistische Stärkung humanitärer UN-Akteure ab und versucht stattdessen, eigene internationale und lokale Strukturen zu stärken. Auch die Beziehung zwischen zivilgesellschaftlichen humanitären Akteuren ist durch Kooperation und Konkurrenz, u. a. auf dem Spendenmarkt, gekennzeichnet. Das Spendenaufkommen für bestimmte Krisengebiete hängt sehr stark von der jeweiligen Medienpräsenz einer Krise ab, diese wiederum von der Konkurrenz um Marktanteile (Auflage, Einschaltquoten) und von den schnell ablaufenden Zyklen steigender und nachlassender Nachfrage der Medienkonsumenten. Dieses Spendenaufkommen verteilt sich sehr ungleich zwischen international agierenden NRO und lokalen kleineren NRO; große NRO sind eher als kleinere NRO in der Lage, staatliche Zuwendungen zu erhalten.

Solch ein Konzept könnte der laufenden Reformdebatte wichtige Impulse geben und es ermöglichen, verschiedene Varianten eines humanitären Pflichthaushalts und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile zu diskutieren.

Als Ausgangspunkt einer solchen Debatte eignet sich die bereits von der Mehrheit humanitärer Akteure innerhalb und außerhalb des UN-Systems vertretene Auffassung, dass die Verhinderung existenzieller Not in humanitären Krisen ein globales Gemeinschaftsgut (*global common good*) sei, aus der sich die Verpflichtung zu internationalen Hilfsleistungen ableite. Mit einer Abstimmung in der UN-Generalversammlung über einen neuen humanitären UN-Pflichthaushalt, der eine Bedarfsermittlung, Projektplanung und einen Finanzierungsplan enthält, würden die UN-Mitgliedstaaten nicht nur rhetorisch, sondern auch praktisch anerkennen, dass diese Hilfeleistung ein globales Gemeinschaftsgut und keine aus quasi karitativen Motiven gewährte Leistung oder ein bloßes Instrument nationaler Außenpolitik mehr ist. Der humanitäre Pflichthaushalt würde humanitären Akteuren des UN-Systems, wie dem UN-Nothilfekordinator und den UN-Hilfsorganisationen, größere Unabhängigkeit von einzelnen Geberregierungen gewährleisten oder deren Kontrolle zumindest schwächen. Andererseits würden zivilgesellschaftliche humanitäre Akteure wie internationale, regionale und lokale NRO durch dieses neue Finanzierungssystem nicht automatisch an Einfluss verlieren, sofern sie ihre Kooperation in der Lobby- und Anwaltschaftsarbeit gegenüber Geberregierungen, UN-Hilfsorganisationen und UN-Gremien ausbauen.

Deutschlands Bedeutung und potenzieller Einfluss in der internationalen humanitären Reformdebatte ist durch das massive Wachstum der bereitgestellten humanitären staatlichen Mittel sowie durch seinen Sitz im UN-Sicherheitsrat 2019/2020 deutlich gewachsen. Eine von Deutschland und anderen Ländern getragene Initiierung einer Debatte über die Einführung eines humanitären UN-Pflichthaushalts könnte daher ein wichtiger erster Schritt hin zu dieser noch ausstehenden Reform sein. Die Bundesregierung könnte dabei an den positiven Erfahrungen bei der teilweise maßgeblich von ihr mitinitiierten bzw. unterstützten Einrichtung neuer internationaler Institutionen anknüpfen, die zu Beginn regelmäßig als unrealistische Initiativen bezeichnet wurden. Dazu zählen u. a. das Übereinkommen über Antipersonen-Minen (Ottawa-Konvention) (1999), der Internationale Strafgerichtshof (2002) und der Vertrag über den Waffenhandel (2014).

NOTWENDIGKEIT EINER DEBATTE ÜBER EINEN HUMANITÄREN PFLICHTHAUSHALT

Die auf dem Humanitären Weltgipfel 2016 verabschiedete Bedeutende Abmachung (*Grand Bargain*) hat in den letzten Jahren zwar eine Verbesserung der Finanzierung humanitärer Hilfe in einigen Teilbereichen bewirkt; sie ist aber nicht in der Lage, die gravierenden Strukturprobleme zu beseitigen. Leider liegt bislang auch kein ausgearbeitetes Konzept für ein neues – teilweise oder vollständig – auf einem UN-Pflichthaushalt basiertes humanitäres Finanzierungssystem vor.

LITERATUR

- Adams, Barbara** (2018). SDG shadow implementation – hidden in plain sight, Global Policy Watch #26, Global Policy Forum, 13 July 2018. https://www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2018/07/GPW26_2018_07_13.pdf.
- Development Initiatives** (2018). Global Humanitarian Assistance Report 2018. <http://devinit.org/post/global-humanitarian-assistance-report-2018/#>.
- Donini, Antonio/Larry Minear/Peter Walker** (2004). Between Cooptation and Irrelevance: Humanitarian Action After Iraq, in: Journal of Refugee Studies Vol. 17, No. 3, S. 260–272.
- Gabriel, Sigmar** (2017). Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, 72. Generalversammlung der Vereinten Nationen, 21. September 2017, New York. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-sigmar-gabriel--803190>.
- Georgieva, Kristalina/Sultan Nazrin Shah** (2016). Coordinating Funding for Humanitarian Emergencies, in: UN Chronicle, Vol. LIII, No. 1. <https://unchronicle.un.org/article/coordinating-funding-humanitarian-emergencies>.
- High-Level Panel on Humanitarian Financing** (2016). Report to the Secretary-General. Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap. [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/\[HLP Report\] Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/[HLP Report] Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap.pdf).
- IASC** (2018). Notes of 2018, IASC Humanitarian Financing Task Team, 24/25 Jan. 2018, New York.
- OECD** (2015). Financing in Crisis? Making humanitarian finance fit for the future, OECD Development co-operation Directorate, Author: Rachel Scott, Paris.
- Sengupta, Somini** (2016). United Nations Chief Exposes Limits to His Authority by Citing Saudi Threat, in: New York Times, 9. June 2016.
- Swithern, Sophia** (2019). Underfunded appeals: Understanding the consequences, improving the system, EBA report 2018:09, Expert Group for Aid Studies, Stockholm.
- UN-Flüchtlingskommissar** (2015). Interview, UN agencies ›broke and failing‹ in face of ever-growing refugee crisis, in: The Guardian, 6.9.2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing>.
- UN-Flüchtlingskommissar** (2014). Statement at the Third Committee of the UN General Assembly, 5. November 2014, New York.
- UN General Assembly** (Dec. 2018). Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018, A/RES/73/271, New York.
- UN General Assembly** (May 2018). Resolution adopted by the General Assembly on 31 May 2018, A/RES/72/279, New York.
- UN General Assembly** (2017) Programme budget for the biennium 2018–2019, Resolutions adopted by the General Assembly on 24 December 2017, A/RES/72/263 A-C., New York.
- UN General Assembly** (2016 a). Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2016 to 30 June 2017, Note by the Secretary-General, A/C.5/70/24, 22 June 2016, New York.
- UN General Assembly** (2016 b). Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nation, A/RES/71/127 General Assembly, 8. December 2016, New York.
- UN General Assembly** (2015) Scale of Assessments for the Apportionment of the Expenses of United Nations Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, A/70/331/Add.1, December 28, 2015, New York.
- UN General Assembly** (1991). Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations, A/RES/46/182, 19. December 1991, New York.
- UN Information Center** (2017). UN Budget for 2018-2019, Dec 26, 2017, Washington. https://unicwash.org/budget_2018-19/, New York.
- UN MPTFO/Dag Hammarskjöld Foundation** (2018). Financing the UN Development System, Opening Doors, Multi-Partner Trust Fund Office (MPTFO), September 2018, New York.
- UN MPTFO/Dag Hammarskjöld Foundation** (2017). Financing the UN Development System, Pathways to Reposition for Agenda 2030, Multi-Partner Trust Fund Office (MPTFO), September 2017, New York.
- UN OCHA** (2018 a). Annual Report 2017, New York.
- UN OCHA** (2018 b). Global Humanitarian Overview 2019, New York.
- UN OCHA** (2017 a). No Time to Retreat, First annual synthesis report on progress since the World Humanitarian Summit, New York.
- UN OCHA** (2017 b). Humanitarian Funding Update, December 2017, New York.
- UN OCHA** (2017 c). Global Humanitarian Overview 2018, New York.
- UN OCHA** (2016). Global Humanitarian Overview 2017, New York.
- UN OCHA/CERF** (ed.) (2016) Review of the Potential of Assessed Funding for the Central Emergency Response Fund (CERF), Author Edward Tsui, 26 Feb. 2016, New York.
- UN OCHA** (2015 a). Global Humanitarian Overview 2016, New York.
- UN OCHA** (2014). Global Humanitarian Overview 2015, New York.
- UN Secretariat** (2016). Assessment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for the year 2017, ST/ADM/SER.B/955, 28 December 2016, New York.
- UN Secretary-General** (2018). Remarks to the General Assembly at the Adoption of the Resolution on Repositioning the UN Development System, 31 May 2018, New York.
- UN Secretary-General** (21. Dec. 2017). Repositioning the United Nations development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet, Report of the Secretary-General, A/72/684–E/2018/7, New York.
- UN Secretary-General** (8. Dec. 2017). Secretary-General's remarks at Annual High-Level Pledging Conference for the UN Central Emergency Response Fund, 08 December 2017, New York.
- UN Secretary-General** (Oct. 2017). Secretary-General's remarks to the Security Council on countries at risk of famine, 12 October 2017; <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-10-12/secretary-generals-remarks-security-council-countries-risk-famine>.
- UN Secretary General** (Sept. 2017). Shifting the management paradigm in the United Nations: improving and streamlining the programme planning and budgeting process Report of the Secretary-General, A/72/492/Add. 1, New York.
- UN Secretary-General** (2016). Content of report on conflict-affected children ›will not change‹, asserts Ban, UN News, 9 June 2016; <https://news.un.org/en/story/2016/06/531702-content-report-conflict-affected-children-will-not-change-asserts-ban>.

ÜBER DEN AUTOR

Dr. Dieter Reinhardt lehrt als Politikwissenschaftler an der Hochschule Rhein Waal zu den Themen Theorien Internationaler Beziehungen, Internationale Sicherheitspolitik, Friedens- und Konfliktforschung, UN-Missionen in Gewaltkonflikten, Staatszerfall, chinesisch-indische Beziehungen. Aktuelle Forschungsschwerpunkte sind Ressourcenkonflikte in Bangladesch, Myanmar und Nordostindien sowie Finanzierung humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten.

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Friedrich-Ebert-Stiftung | New York Office
747 Third Avenue, Suite 34D | New York, NY 10017 | USA

Verantwortlich:
Luise Rürup | Executive Director, FES New York
Tel.: +1-212-687-0208

www.fesny.org

Bestellungen / Kontakt:
linklaar@fesny.org

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Vertretung der Friedrich-Ebert-Stiftung in New York dient als Verbindungsbüro zwischen den Vereinten Nationen (VN), den Auslandsbüros der Stiftung und den Partnern in den Ländern des Südens – mit dem Ziel, die Stimme des globalen Südens zu stärken. Die Zweigstelle trägt zu VN-Debatten in den Bereichen wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Frieden und Sicherheit bei. Dazu organisieren die Mitarbeiter_innen vor Ort jedes Jahr an die 30 Seminare, Konferenzen und runde Tische und veröffentlichen zudem regelmäßig Hintergrundpapiere und Fact Sheets. Gleichzeitig trägt die Friedrich-Ebert-Stiftung in New York zum Dialog über die Arbeit der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds in Washington, D.C., bei. Das New Yorker Büro liegt in unmittelbarer Nähe des Hauptsitzes der Vereinten Nationen. Es hat vier Mitarbeiter_innen und bietet zudem Praktika für Studierende aus den Bereichen Internationale Beziehungen sowie Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik an.

FINANZIERUNG DER HUMANITÄREN UN-HILFE

Konflikt zwischen Partikularinteressen und Global-Common-Politik



In zahlreichen Krisengebieten verfügen humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems über unzureichende Finanzmittel und vorhandene Hilfsressourcen werden häufig nicht bedarfsgerecht eingesetzt. Diese Einschätzung ist Konsens zwischen humanitären UN-Organisationen, wichtigen Nichtregierungsorganisations (NRO)-Netzwerken und der Mehrheit der Geberregierungen. Eine grundlegende Strukturreform der internationalen Finanzierung humanitärer Hilfe ist aber bislang an den Partikularinteressen einflussreicher Regierungen im UN-System gescheitert.



Angeregt hat eine solche grundlegende Strukturreform der amtierende UN-Generalsekretär António Guterres. Sein weitreichender Reformvorschlag sieht vor, die Projekte der humanitären UN-Organisationen in großen Krisengebieten, wie z. B. im Nahen Osten, verpflichtend durch die UN-Mitglieder zu finanzieren, und zwar analog zu den abgestuften Pflichtbeiträgen der UN-Mitglieder zum Programm- und zum Peacekeeping-Haushalt. Diesen Vorschlag haben wichtige Geberländer abgelehnt. Sie möchten am bisherigen Vorgehen festhalten, wonach humanitäre Hilfe primär entsprechend eigenen geostrategischen regionalen Prioritätensetzungen und nicht global bedarfsgerecht eingesetzt wird. Auch einige NRO-Netzwerke stimmen dem Vorschlag nicht zu, weil sie eher an einer Erhöhung von Staatsmitteln für eigene Projekte interessiert sind als an einer größeren finanziellen Unabhängigkeit humanitärer UN-Organisationen.



Die deutsche Bundesregierung verfügt als zweitgrößter Geber humanitärer Hilfe nach den USA und als neues Mitglied im UN-Sicherheitsrat 2019/2020 über ein ausreichend hohes Maß an politischem Einfluss, um innerhalb und außerhalb des UN-Systems eine Diskussion über diesen Reformvorschlag des UN-Generalsekretärs zu initiieren. Sie könnte dabei an die positiven Erfahrungen bei von Deutschland mitgegründeten neuen globalen Institutionen, wie beispielsweise der Vertrag über den Waffenhandel (2014), anknüpfen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fesny.org/topics/multilateralism-40>