

# Pflichtbeiträge statt Freiwilligkeit?

Die Arbeit humanitärer UN-Organisationen wird zu über 90 Prozent durch freiwillige Zuwendungen finanziert. Dies verursacht strukturelle Finanzierungsprobleme. Die immer wieder vorgeschlagene Umstellung auf ein verlässlicheres UN-System staatlicher Pflichtbeiträge ist jedoch umstritten.



**Dr. Dieter Reinhardt,** geb. 1956, ist Politikwissenschaftler an der Hochschule Rhein-Waal und arbeitet zur Konflikt- und Friedensforschung sowie zur UN-Koordination humanitärer Hilfe.

**D**ie großen Mängel des auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basierenden globalen Systems der Finanzierung humanitärer Hilfe werden sowohl von der großen Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten als auch von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) anerkannt. Dieses System ist immer weniger in der Lage, ausreichende finanzielle Mittel für den steigenden Bedarf bereitzustellen und bedarfsgerecht einzusetzen. Über die notwendigen überfälligen Reformen besteht allerdings kein Konsens.

Der amtierende UN-Generalsekretär António Guterres ist der prominenteste Befürworter der Einführung eines UN-Systems staatlicher Pflichtbeiträge in Anlehnung an die Finanzierung der UN-Friedenssicherungseinsätze.<sup>1</sup> Nach wie vor sind jedoch die meisten UN-Mitgliedstaaten und die Mehrheit der NGOs aus sehr unterschiedlichen Gründen an der Einführung eines solchen Systems nicht interessiert. Eine Debatte über verschiedene Reformvarianten, die auch dieses Systemmodell einbezieht, hat aber begonnen und ist notwendig.

## Krisenintervention und freiwillige humanitäre Hilfe

Internationale humanitäre Hilfe staatlicher und nichtstaatlicher Akteure ist nur eine Ebene des Eingriffs in Gewaltkonflikte. Internationale Interventionen können auch diplomatische, entwicklungspolitische und militärische Maßnahmen sowie Sanktionen umfassen. Eine erfolgreiche Konfliktbeendigung setzt eine abgestimmte Verzahnung aller dieser Maßnahmen voraus. Humanitäre Hilfe ist nur dann erfolgreich, wenn sie nicht politisch instrumentalisiert wird, humanitäre Organisationen Zugang zu Notleidenden haben, diese Organisationen selbst kein Ziel von Gewaltmaßnahmen sind und ihnen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Nur in Ausnahmefällen sind diese Voraussetzungen gleichermaßen erfüllt.

Während der Umfang staatlicher humanitärer Hilfe für eine bestimmte Krise stark abhängig ist von den jeweiligen außenpolitischen Interessen in einer Krise, ist die Medienpräsenz einer Krise der wichtigste Faktor für den ›Spendenmarkt‹, durch den sich NGOs maßgeblich finanzieren.

Damit ist das Finanzsystem dieser Hilfe vergleichbar mit der Situation vor der Einführung erster Strukturen des Sozialstaats Ende des 19. Jahrhunderts. Damals war die Hilfe zum Überleben keine staatlich organisierte, sondern im Wesentlichen eine auf dem Prinzip der karitativen Freiwilligkeit beruhende Hilfe von Individuen und nichtstaatlichen Institutionen.

<sup>1</sup> António Guterres, Opening Remarks at the 65th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 30.9.2014, unter [www.unhcr.org/542a6e6e9.html](http://www.unhcr.org/542a6e6e9.html) einsehbar. Guterres äußerte sich dazu, »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«, in: Harriet Grand, UN Agencies ›broke and failing‹ in face of ever-growing Refugee Crisis, The Guardian, 6.9.2015, zu finden unter [www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing](http://www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing)

Der UN-Nothilfekordinator (Emergency Relief Coordinator – ERC) Stephen O'Brien veröffentlichte Ende des Jahres 2016 den größten jemals von den UN ausgearbeiteten Bedarfsplan für Projekte der UN-Hilfsorganisationen im Jahr 2017. Er forderte Regierungen auf, für knapp 100 Millionen notleidende Menschen in 33 Ländern UN-Projekte für knapp 23 Milliarden US-Dollar zu finanzieren.<sup>2</sup> Im Jahr 2004 wurde von ihm noch ein Bedarf von 3,4 Milliarden US-Dollar und im Jahr 2015 von 19,5 Milliarden US-Dollar ermittelt. Gleichzeitig stellten die UN-Mitgliedstaaten den UN-Hilfsorganisationen im Jahr 2015 aber nur knapp 50 Prozent davon zur Verfügung.<sup>3</sup>

## Mechanismen, Probleme und Auswirkungen des aktuellen Finanzsystems

Im Jahr 2016 verabschiedete die UN-Generalversammlung das 25. Mal eine Resolution zum Tagungsordnungspunkt ›Verstärkte Koordinierung der humanitären Nothilfe der Vereinten Nationen‹. Die im Jahr 1991 das erste Mal verabschiedete Resolution mit diesem Titel ist die ›Gründungsakte‹ des aktuellen UN-Systems humanitärer Hilfe.<sup>4</sup> Sie schuf die neue Funktion des ERCs im Rang eines Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten.<sup>5</sup> Der ERC ist seitdem dafür verantwortlich, den globalen und regionalen humanitären Bedarf zu ermitteln, detaillierte länder- und regionalspezifische Projekte zu planen und ihre Finanzierung zu gewährleisten. Er koordiniert zudem zahlreiche Institutionen: Als Leiter des Amtes für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) entscheidet er über den Einsatz der Mittel des Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund – CERF) und hat den Vorsitz im Ständigen inter-institutionellen Ausschuss (Inter Agency Standing Committee – IASC) inne. Im IASC sind unter anderem alle UN-Hilfsorganisationen, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung, drei große NGO-Netzwerke und die Weltbank vertreten. Seit dem Jahr 1991 sind einige, den ERC unterstützende neue Instrumente geschaffen worden. So soll der CERF nach einer

Entscheidung der Generalversammlung im Jahr 2016 von zurzeit 500 Millionen US-Dollar auf eine Milliarde US-Dollar ab dem Jahr 2018 aufgestockt werden.<sup>6</sup> In einigen Krisenländern existieren von Geberregierungen finanzierte humanitäre Fonds (Country-Based Pooled Funds – CBPFs), über deren Verwendung lokale humanitäre UN-Koordinatoren entscheiden. Diese Mittel sind im Jahr 2016 auf über 700 Millionen US-Dollar gestiegen.<sup>7</sup>

## Über die Bewertung von Mängeln besteht nahezu ein Konsens innerhalb und außerhalb des UN-Systems, aber nicht über Maßnahmen zur Beseitigung dieser Mängel.

Diese und weitere Instrumente des ERC sind allerdings bei weitem zu schwach, um die gravierenden Strukturdefizite des humanitären Finanzierungssystems zu beheben. Das System ist einerseits zentralisiert, weil es von nur wenigen Geberländern, UN-Hilfsorganisationen und wenigen internationalen großen NGO-Netzwerken abhängig ist. Andererseits ist es extrem vielschichtig, weil viele sehr komplexe Finanzströme existieren. Über die Bewertung dieser Mängel besteht nahezu ein Konsens zwischen Geberregierungen und Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems, aber nicht über Maßnahmen zur Beseitigung dieser Mängel.

## Drei Reformmodelle

Vereinfacht dargestellt werden drei verschiedene Modelle in den aktuellen Debatten über eine Reform des Finanzsystems diskutiert. Das von einem Teil der NGOs und einigen Autorinnen und Autoren vorgeschlagene erste Modell befürwortet vor allen Dingen eine Dezentralisierung des Finanzsystems und eine Stärkung der internationalen, regionalen und insbesondere lokalen NGOs. So fordert zum Beispiel das NGO-Netzwerk ›Internationaler Rat freiwilliger Hilfsorganisationen‹ (International Council of Voluntary Agencies – ICVA), dass

<sup>2</sup> Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Global Humanitarian Overview, Dezember 2017. Der Bericht ist unter [reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO\\_2017\\_publication\\_corrections\\_digital.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO_2017_publication_corrections_digital.pdf) einzusehen.

<sup>3</sup> UN Doc. A/70/709, v. 2.2.2016, S. 38.

<sup>4</sup> UN Doc. A/RES/71/127 v. 8.12.2016 und UN Doc. A/RES/46/182 v. 19.12.1991.

<sup>5</sup> Vgl. Dieter Reinhardt/Denis Dijkzeul, Das internationale humanitäre System und seine Akteure, in: Jürgen Lieser/Dennis Dijkzeul (Hrsg.), Handbuch Humanitäre Hilfe: Theorie und Praxis des Helfens in Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen, Berlin 2013, S. 77–104.

<sup>6</sup> UN Doc. A/RES/71/127 v. 8.12.2016.

<sup>7</sup> UN Doc. A/72/76–E/2017/58 v. 13.4.2017, S. 17.

### Stellungnahmen von NGOs zum Modell eines humanitären UN-Pflichtbeitragssystems

**Christian Hörl**, stellvertretender Leiter für Internationale Zusammenarbeit, Deutsches Rotes Kreuz (DRK): »Das DRK beteiligt sich wegen seines Neutralitätsgebots nicht an politischen Debatten über die Einführung eines Pflichtbeitragssystems. Allerdings weist das DRK immer wieder daraufhin, dass in den vermehrt langanhaltenden Krisen eine wachsende Kluft zwischen dem Bedarf und den Finanzmitteln besteht. Der Umfang auch staatlicher Mittel für prinzipienorientierte humanitäre Hilfe muss deswegen erhöht werden. Der Anteil zweckungebundener Mittel sollte erhöht, für deutlich längere Zeiträume vergeben und verstärkt zur Prävention sowie zur Stärkung lokaler humanitärer Akteure eingesetzt werden.«

**Christian M. Huber**, Referent für humanitäre Hilfe und humanitäres Völkerrecht, Diakonie Katastrophenhilfe: »Pflichtbeiträge könnten dazu beitragen, humanitäre Hilfe im Sinne der Prinzipienorientierung und Verlässlichkeit zu verbessern und ›neue Geberstärker zu beteiligen. Dafür müssten aber unter anderem folgende Voraussetzungen erfüllt sein: Der CERF und andere UN-Fonds müssten transparenter und vorrausschauender arbeiten, lokale humanitäre Akteure in Krisen mehr Mittel erhalten, die Hilfe der UN in aktuellen Krisen sowie integrierten UN-Missionen tatsächlich neutral erfolgen und diese Hilfe klarer von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere Stabilisierungsmaßnahmen, abgegrenzt werden.«

**Marion Lieser**, Geschäftsführerin, Oxfam Deutschland e.V.: »Wir unterstützen Vorschläge, die dazu beitragen, die Finanzierung humanitärer Hilfe zukunftsfähig zu machen. Hierfür sind Pflichtbeiträge eine interessante Idee. Doch es kommt auf die Ausgestaltung an. Das Finanzierungssystem muss der Praxis humanitärer Hilfe gerecht werden. Eine Reform darf nicht zulasten der direkten Finanzierung von Programmen der humanitären Hilfe von NGOs gehen, die vor Ort einen großen Teil der Arbeit leisten. Vielmehr sollten zivilgesellschaftliche Akteure möglichst direkt auf Gebermittel zugreifen können.«

**Mathias Mogge**, Programmvorstand, Deutsche Welthungerhilfe: »Ein Beitragspflichtsystem würde die große finanzielle und politische Abhängigkeit der Hilfe von wenigen Geberregierungen stark reduzieren. Es müsste aber Teil eines größeren Reformpakts sein. Es sollte sichergestellt werden, dass internationale NGO-Netzwerke wesentlich stärker als jetzt – sowohl im UN System als auch in den einzelnen Krisengebieten – bei der humanitären Bedarfsermittlung, der Projektplanung und -umsetzung beteiligt sind. Zivilgesellschaftliche Akteure in diesen Gebieten sollten deutlich mehr Mittel erhalten.«

sich das »humanitäre System« vom derzeitigen zentralisierten Ansatz zu einem »Ökosystem diverser Akteure« entwickelt, »bei dem (diese) an der (humanitären) Frontlinie gleiche und fristgerechte Ressourcen erhalten.«<sup>8</sup> Die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und der Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) fordern die Dezentralisierung humanitärer Hilfe.<sup>9</sup> Sid Peruvemba, VENRO-Vorstand und stellvertretender Generalsekretär Malteser International, befürchtet, dass ein Pflichthaushalt eine »ineffektive UN-Bürokratie« aufbläht; eine »intensivere Debatte über Vor- und Nachteile dieses Haushalts ist aber sinnvoll.«<sup>10</sup>

Das von der großen Mehrheit der Geberregierungen und einem Teil der NGOs unterstützte zweite Modell spricht sich grundsätzlich für das jetzige auf Freiwilligkeit basierende System aus, fordert aber eine Vielzahl von graduellen Verbesserungen sowohl internationaler, regionaler und lokaler Strukturen. Das dritte Modell befürwortet ein neues UN-Pflichtbeitragssystem, das UN-Hilfsorganisationen ganz oder größtenteils durch ein für alle Staaten verbindliches Beitragssystem finanziert. Die Zahl von Gremien und Amtsträgern der UN, NGOs sowie Expertinnen und Experten, die dieses Modell befürworten, ist gestiegen; sie sind aber nach wie vor eine Minderheit in der Reformdebatte.<sup>11</sup> Es existieren verschiedene Varianten eines Systems von Pflichtbeiträgen. Einige favorisieren eine verbindliche Finanzierung der gesamten beziehungsweise eines größeren Teiles der Budgets von UN-Hilfsorganisationen, andere eine verlässlichere finanzielle Ausstattung des CERF durch Pflichtbeiträge.

Auf dem vom früheren UN-Generalsekretär Ban Ki-moon initiierten und im Frühjahr 2016 durchgeführten ersten Humanitären Weltgipfel in Istanbul war die Reform des humanitären Finanzsystems ein wichtiges Thema. Die Beschlüsse und neuen Initiativen führten jedoch nicht zu einem Wechsel des Finanzsystems. Anfang des Jahres 2016, kurz vor dem Weltgipfel, veröffentlichte die vom Generalsekretär eingesetzte ›Hochrangige Gruppe für die Finanzierung humanitärer Maßnahmen‹ ihren Bericht.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> International Council of Voluntary Agencies (ICVA), *Demystifying Humanitarian Financing*, Interview with Melissa Pitotti, Head of Policy ICVA, 2016, abrufbar unter [www.icvanetwork.org/system/files/versions/DemystifyingHumanitarianFinancing\\_ExpertInterview.pdf](http://www.icvanetwork.org/system/files/versions/DemystifyingHumanitarianFinancing_ExpertInterview.pdf)

<sup>9</sup> VENRO, *Scheitern ist keine Option – der Humanitäre Weltgipfel und die Reform des humanitären Systems*, VENRO Standpunkte Nr. 5, Mai 2016, Berlin. International Federation of Red Cross, Red Crescent Societies, *International Committee of the Red Cross (IFRC/RCS/ICRC), Istanbul and beyond, Perspectives and Pledges of the International Red Cross and Red Crescent Movement on the Occasion of the World Humanitarian Summit*, Genf 2016, S. 31.

<sup>10</sup> Gespräch mit Sid Peruvemba am 31.5.2017.

<sup>11</sup> Vgl. Abby Stoddard, *A practical response to MSF's report Where is Everybody? in: The Guardian*, 23.7.2014. Die unter anderem vom Policy Institute (King's College London) und von der Humanitarian Policy Group (Overseas Development Institute) veröffentlichte Studie ›Planning from the Future: Is the Humanitarian System Fit for Purpose?‹ aus dem Jahr 2016 befürwortet die »graduelle Einführung von Pflichtbeiträgen für die humanitäre Aktion« (S. 63) auch deshalb, weil es die Beteiligung aller Staaten an der Hilfe ermöglicht.

<sup>12</sup> High-Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail – Addressing the Humanitarian Financing Gap*, High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General, Januar 2016.

Vorgeschlagen werden darin unter anderem die Einführung von freiwillig bezahlten Aufschlägen bei Flugtickets zur Finanzierung von Gesundheitsprojekten, die Beteiligung von mehr Regierungen und Unternehmen an der Finanzierung und eine intensivere Berichterstattung über humanitäre Krisen. Versteckt und gewissermaßen »verschämt-diplomatisch« wird in einer Anmerkung des Berichts eingeräumt, dass es zwar sachliche Gründe für die Einführung eines UN-Pflichtbeitragssystems in Anlehnung an den durch Pflichtbeiträge finanzierten ordentlichen UN-Haushalt gebe. Da die Durchsetzung dieser verpflichtenden Finanzierung aber »unrealistisch« sei, habe die Hochrangige Gruppe darauf verzichtet, sie zu empfehlen. Es gebe allerdings ein »Potenzial einer zukünftigen Befassung« mit diesem Modell.<sup>13</sup> Auch Ban schlug in seinem dem Humanitären Weltgipfel vorgelegten Bericht ähnliche moderate Maßnahmen einer verbesserten Finanzierung vor, die aber in großem Kontrast zu seiner Problembeschreibung stehen: Es existiere eine »erhebliche Frustration über die internationale Hilfsarchitektur. Sie ist veraltet und reformresistent, fragmentiert (...) und wird dominiert von den Interessen und Finanzmitteln einiger weniger Länder.«<sup>14</sup>

Knapp 40 Regierungen, UN-Hilfsorganisationen und NGOs verständigten sich während des Humanitären Weltgipfels auf einen Maßnahmenkatalog.<sup>15</sup> Er beinhaltet die Erhöhung der direkt für humanitäre lokale Akteure bereitgestellten Mittel internationaler Hilfe auf ein Viertel der gesamten globalen Hilfe bis zum Jahr 2020 und andere moderate Maßnahmen.

### Drittes Modell ›Verpflichtende statt freiwillige Beiträge‹

Das dritte Modell schlägt vor, das Prinzip der Freiwilligkeit durch ein System von Pflichtbeiträgen aller UN-Mitgliedstaaten auf der Grundlage des

Artikels 17 der UN-Charta ganz oder größtenteils zu ersetzen.<sup>16</sup> Dieser Artikel ist bereits Grundlage für zwei UN-Haushalte, die vollständig durch abgestufte Pflichtbeiträge aller UN-Mitgliedstaaten finanziert werden. Dazu zählen der ordentliche Zweijahres-Haushalt für Kernbereiche des UN-Sekretariats von rund fünf Milliarden US-Dollar und der Haushalt für UN-Friedenssicherungseinsätze von jährlich etwa acht Milliarden US-Dollar. Beide Haushalte, die auf nicht ganz identischen Verteilungsschlüsseln basieren, werden durch die UN-Generalversammlung verabschiedet. Die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder finanzieren knapp die Hälfte des ordentlichen und gut die Hälfte des Haushalts für Friedenssicherungseinsätze.

António Guterres forderte noch in seiner früheren Funktion als Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), humanitäre Hilfe für sehr große Krisen, die sogenannten »Level 3-Notfälle« (L3)<sup>17</sup>, durch Pflichtbeiträge zu finanzieren.<sup>18</sup> UN-Hilfsorganisationen haben in den letzten Jahren für L3-Notfälle in der Regel jährlich über die Hälfte ihrer gesamten Mittel eingesetzt.

In einer von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) veröf-

### Knapp 40 Regierungen, UN-Hilfsorganisationen und NGOs verständigten sich während des Humanitären Weltgipfels auf einen Maßnahmenkatalog.

fentlichten Studie wird auf die »dysfunktionale und ineffiziente Finanzarchitektur« des »humanitären Systems« verwiesen und ein System von Pflichtbeiträgen als ein denkbare Reformmodell bezeichnet.<sup>19</sup> Eine »Ironie« sei es, dass die UN-Friedenssicherungseinsätze durch Pflichtbeiträge, hingegen die huma-

<sup>13</sup> High-Level Panel on Humanitarian Financing, Too Important to Fail, a.a.O. (Anm. 12), S. 29.

<sup>14</sup> UN Doc. A/70/709 v. 2.2.2016, (Anm. 3), S. 4.

<sup>15</sup> The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need, einzusehen unter [interagencystandingcommittee.org/working-group/documents-public/grand-bargain-shared-commitment-better-serve-people-need](http://interagencystandingcommittee.org/working-group/documents-public/grand-bargain-shared-commitment-better-serve-people-need)

<sup>16</sup> Der Artikel 17 der UN-Charta lautet: »Die Generalversammlung prüft und genehmigt den Haushaltsplan der Organisation (der UN) (...). Die Ausgaben der Organisation werden von den Mitgliedern nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden Verteilungsschlüssel getragen.«

<sup>17</sup> OCHA benutzt eine sehr allgemeine Definition der L3-Klassifizierung. Sie bezieht sich auf »die größten und umfangreichsten humanitären Krisen«, in: OCHA, Current Emergencies, 2017, unter [www.unocha.org/where-we-work/current-emergencies](http://www.unocha.org/where-we-work/current-emergencies)

<sup>18</sup> Guterres, Opening remarks at the 65th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, a.a.O. (Anm. 1): »It is also essential to think out of the box and be more creative when it comes to funding emergency response. For example, I recently suggested to the ECOSOC the possibility of creating a ›Super-CERF‹ for L-3 emergencies, based on assessed contributions similar to what we have for peacekeeping missions.«

<sup>19</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Rachel Scott, Financing in Crisis? Making humanitarian finance fit for the future, OECD Development Co-operation Directorate, 2015, S. 7.

nitäre Hilfe der UN durch freiwillige Beiträge finanziert werde. Eine im Auftrag des CERF-Sekretariats erstellte Studie über Möglichkeiten und Formen einer zukünftigen Finanzierung dieses Fonds durch Pflichtbeiträge aller UN-Mitgliedstaaten beschreibt verschiedene Optionen. So könnten diese Beiträge Bestandteil des ordentlichen UN-Haushalts oder eines eigenen humanitären Haushalts sein.<sup>20</sup> Zu den NGOs, die ein Pflichtbeitragssystem beziehungsweise eine Debatte über die genaue Form dieses Systems befürworten, zählen unter anderem Oxfam in den USA und andere NGOs (vgl. auch Kasten S. 118).<sup>21</sup> Geberregierungen würden aufgrund des Prinzips der Freiwilligkeit ihre Mittel größtenteils nur in Krisen einsetzen, die für sie von außenpolitischem Interesse sind; Pflichtbeiträge könnten dies verhindern, so Oxfam.<sup>22</sup>

### Für und Wider eines Pflichtbeitragssystems

Die gesellschaftliche Zustimmung zu einem humanitären UN-Pflichtbeitragshaushalt würde größer sein als im Falle der beiden bereits existierenden UN-Pflichtbeitragshaushalte. Staaten werden mit der Einführung dieses humanitären Haushalts anerkennen, dass diese Hilfe keine freiwillige Leistung, sondern eine Umsetzung des Rechts von Notleidenden auf diese Hilfe ist. Diese Anerkennung wäre ein zusätzliches Instrument in der Lobby- und Anwalt-

schaftsarbeit der NGOs, Regierungen zur Umsetzung ihrer eingegangenen Verpflichtungen zu drängen.

Ein UN-Pflichtbeitragshaushalt würde eine Dezentralisierung und Stabilisierung der zurzeit extrem schwankenden staatlichen Finanzierung bewirken, weil er auf kontinuierlichen Beiträgen aller UN-Mitgliedstaaten beruht. Der Haushalt würde damit auch die Unabhängigkeit des ERC und der UN-Hilfsorganisationen gegenüber den Sonderinteressen einzelner Geberregierungen stärken und damit eine weitere wichtige Voraussetzung eines besseren bedarfsgerechten regionalen und sektoralen Einsatzes der Mittel gewährleisten. Die vom ERC erstellten Bedarfsanalysen und daraus abgeleiteten Projektplanungen sind lückenhaft, aber zugleich die umfassendsten Analysen und Planungen, die vorliegen. In dem Maße, wie NGOs und Regierungen diese Analysen und Planungen stärker unterstützen, wird ihre Qualität steigen.

Welche speziellen Auswirkungen dieser Haushalt auf die Beziehung zwischen dem ERC, den UN-Hilfsorganisationen und den NGOs haben wird, wird davon abhängen, ob die bereits jetzt existierende Beteiligung von NGO-Netzwerken an den UN-Bedarfsanalysen, UN-Projektplanungen und -umsetzungen zunehmen oder stagnieren wird.

Die Einschätzung, dass die Einführung eines humanitären UN-Pflichtbeitragshaushalts ein unrealistisches Ziel sei, erinnert an die weitverbreitete Skepsis vor der Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs im Jahr 2002 und dem Inkrafttreten der ›Ottawa-Konvention‹ zum Verbot von Antipersonenminen im Jahr 1999. Auch damals wurde behauptet, dass es unrealistisch sei, diese beiden Ziele zu erreichen. Trotzdem gelang es, weil eine zunächst sehr kleine Koalition von NGOs, einigen Staaten, UN-Akteuren und Medien in der Lage war, eine Dynamik zu initiieren, der sich viele Regierungen dann nicht mehr entziehen konnten. Eine ähnliche Dynamik könnte sich auch im Falle einer internationalen Initiative zur Einführung dieses Haushalts entwickeln.

Kritiker eines UN-Pflichtbeitragshaushalts warnen hingegen vor dem übertriebenen Optimismus, dass nach der Einführung von Pflichtbeiträgen Staaten tatsächlich ihren Verpflichtungen rechtzeitig und vollständig nachkommen. Bei den bereits bestehenden auf Pflichtbeiträgen basierenden UN-Haushalten sei dies nicht der Fall.<sup>23</sup>

## English Abstract

Dieter Reinhardt

**Mandatory Contributions Instead of Voluntarism?** pp. 116–121

The majority of UN member states and NGOs are stating that the global financing system of humanitarian assistance, based on the principle of voluntariness, has severe dysfunctions. Broadly speaking, there are three different concepts to reform this system: the first one proposes primarily the expansion of humanitarian civil society organizations, the second one favors the improvement of existing and the introduction of new moderate finance instruments, whereas the third model is more radical and proposes the establishment of a new UN budget for financing humanitarian UN organizations based on assessed contributions of all UN member states in a similar way that UN peacekeeping missions are financed.

<sup>20</sup> Edward Tsui, Review of the Potential of Assessed Funding for the Central Emergency Response Fund (CERF), 26.2.2016, unter [www.unocha.org/cerf/sites/default/files/CERF/Funding%20CERF%20through%20UN%20assessed%20contributions.pdf](http://www.unocha.org/cerf/sites/default/files/CERF/Funding%20CERF%20through%20UN%20assessed%20contributions.pdf)

<sup>21</sup> Oxfam (USA), Turning the Humanitarian System on its Head, Oxfam Research Report, Juli 2015, S. 7.

<sup>22</sup> Oxfam (USA), Turning the Humanitarian System on its Head, a.a.O. (Anm. 21), S. 37.

<sup>23</sup> Dennis Dijkzeul, Interview über den ersten Humanitären Weltgipfel der Vereinten Nationen, in: Internationale Politik und Gesellschaft (IPG), »Ban Ki-moons Vorschläge lösen das humanitäre Dilemma nicht«, 23.5.2016, zu finden unter [www.ipg-journal.de/interviews/artikel/ban-ki-moons-vorschlaege-loesen-das-humanitaere-dilemma-nicht-1430/](http://www.ipg-journal.de/interviews/artikel/ban-ki-moons-vorschlaege-loesen-das-humanitaere-dilemma-nicht-1430/)



Ein derartiger Haushalt würde, so ein weiteres Argument, die häufig ineffiziente humanitäre UN-Verwaltung nur vergrößern und die Zentralisierung des globalen humanitären Systems verstärken. Fehlentscheidungen dieser Verwaltung, der UN-Hilfsorganisationen und von OCHA würden im Vergleich zum jetzigen System in einzelnen Krisen auch entsprechend größere negative Auswirkungen haben.

Schließlich wird argumentiert, dass auf lange Sicht Geberregierungen an einem Pflichtbeitragshaushalt nicht interessiert seien. Eine realistische Reformdiskussion sollte sich deshalb auf eine bessere Nutzung existierender und auf die Einführung neuer Finanzinstrumente konzentrieren, wie beispielsweise die Einführung einer Versicherung gegen Naturkatastrophen oder von weltweiten humanitären Steuern in Anlehnung an die Modelle der ›Robin-Hood-Steuer‹ und ›Tobin-Steuer‹. Beide Modelle schlagen vor, alle internationalen Geldtransfers mit einem geringen Satz zu besteuern und mit den Erlösen soziale und ökologische Projekte zu fördern.

In der Tat lehnen Geberregierungen zurzeit diesen humanitären Haushalt ab, weil sie auch in Zukunft diese Hilfe als Instrument ihrer jeweiligen außenpolitischen Interessen in bestimmten Krisengebieten benutzen wollen. Staaten hingegen, die überhaupt keine oder sehr wenige humanitäre Mittel bereitstellen, lehnen diesen Haushalt ab, weil er ihre Ausgaben erhöhen würde.

Nicht nur Staaten, sondern auch die Mehrheit der NGOs lehnen diesen Haushalt ebenfalls ab – allerdings aus anderen Gründen. Sie befürchten, dass er ihre Verhandlungsposition sowohl gegenüber Geberregierungen als auch gegenüber UN-Hilfsorganisationen schwächen würde. Der Haushalt würde, so ihr Argument, die Flexibilität von Regierungen reduzieren, humanitäre NGO-Projekte zu finanzieren.

## Überfällige Debatte

In einem UN-Pflichtbeitragshaushalt würden Staaten anerkennen, dass humanitäre Hilfe zum Überleben notwendig ist und primär nicht mehr auf der Grundlage einer karitativen freiwilligen Motivation basiert. Dieser Haushalt würde – ähnlich wie der Sozialstaat – lebensnotwendige Hilfsleistungen nicht mehr staatlicher und privater freiwilliger Fürsorge überlassen, sondern zu einer staatlichen und internationalen Aufgabe erklären. Eine noch nicht vorliegende detaillierte Ausarbeitung verschiedener Varianten eines neuen humanitären UN-Pflichtbeitragshaushalts wäre notwendig für eine Debatte über die überfällige grundlegende Reform des globalen humanitären Finanzsystems.

## Drei Fragen an Ursula Müller

**Welches persönliche Ziel haben Sie sich für Ihre Arbeit im Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) gesetzt, was ist Ihre Priorität?**

Ich möchte dazu beitragen, dass die Relevanz der Vereinten Nationen gestärkt wird und sie effizienter arbeiten. Die Reformagenda des UN-Generalsekretärs António Guterres möchte ich gerne unterstützen. Der allgemeine Zeitgeist scheint eine Renationalisierung zu sein. Deswegen ist es wichtig, ihm entgegenzuwirken und die Effektivität internationaler Institutionen zu beweisen.

**Wie versucht OCHA den aktuellen humanitären Krisen in Jemen, Ostafrika und Syrien zu begegnen?**

António Guterres hat die Warnsignale erkannt, auf die OCHA aufmerksam gemacht hat, und sich an die UN-Mitgliedstaaten gewandt. Um die Hungerskatastrophe für 20 Millionen Menschen in Jemen, im Nordosten Nigerias, in Somalia und in Südsudan abzuwenden, liegt der sofortige Finanzierungsbedarf bei 4,4 Milliarden US-Dollar. Dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass OCHA die humanitäre Hilfe koordiniert und auch mit humanitären Akteuren vor Ort die Bedarfe analysiert. OCHA kann den UN-Generalsekretär direkt, aber auch den Sicherheitsrat auf potenzielle Krisen aufmerksam machen.

**Gibt es Ihrer Meinung nach einen Reformbedarf bei OCHA und der humanitären Krisenbewältigung?**

Es wird auch zu meiner Aufgabe gehören, bei OCHA Reformen zu starten, denn wir sind fast ausschließlich durch freiwillige Beiträge finanziert. Nur fünf Prozent von OCHA kommen aus dem regulären Budget der Vereinten Nationen. Insofern müssen wir auch wirklich schauen, dass OCHA zukunftsfähig ist, um Geber zu überzeugen, uns weiterhin zu finanzieren. Aber ich höre von allen Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen, dass OCHA eine einzigartige Verantwortung hat und dem Amt eine einzigartige Rolle zukommt bei der Koordinierung der internationalen humanitären Hilfe. Denn Koordinierung bedeutet den effektiven Einsatz der Mittel. Bei der Bedarfsanalyse, bei Finanzierungsappellen aber auch bei der Überwachung und der Auswertung unserer Arbeit müssen wir Rechenschaft gegenüber den Bedürftigen ablegen, für die die humanitäre Hilfe geleistet wird.

Die Langfassung des Interviews ist im YouTube-Kanal der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (DGVN) einzusehen unter [www.youtube.com/watch?v=AxlArl\\_Dusk](http://www.youtube.com/watch?v=AxlArl_Dusk)



**Ursula Müller,**

geb. 1957, ist seit März 2017 Beigeordnete Generalsekretärin für humanitäre Angelegenheiten und stellvertretende Nothilfe Koordinatorin im Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA).