

POLITIKWISSENSCHAFT



Mehr Verantwortung übernehmen

Zum deutschen Finanz-Engagement
in den Vereinten Nationen 1991–2013

Klaus Hübner

T Frank & Timme

Verlag für wissenschaftliche Literatur

Klaus Hüfner
Mehr Verantwortung übernehmen

Klaus Hübner

Mehr Verantwortung übernehmen

Zum deutschen Finanz-Engagement
in den Vereinten Nationen 1991–2013

FFrank & Timme
Verlag für wissenschaftliche Literatur

Umschlagabbildung: unter Verwendung von
siège de l'ONU à New York © fotolia.com – Xiongmao

ISBN 978-3-7329-0190-6
ISSN 1862-6130

© Frank & Timme GmbH Verlag für wissenschaftliche Literatur
Berlin 2015. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts-
gesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen.

Herstellung durch Frank & Timme GmbH,
Wittelsbacherstraße 27a, 10707 Berlin.
Printed in Germany.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

www.frank-timme.de

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 7 |
| Tabellenverzeichnis | 9 |
| Abbildungsverzeichnis | 14 |
| Kapitel 1 | |
| Einleitung | 17 |
| Kapitel 2 | |
| Der ordentliche Haushalt der Vereinten Nationen – Wer entscheidet über Höhe und Aufteilung? | 31 |
| 2.1. Der Kampf um die Bestimmung des Beitragssatzes | 32 |
| 2.2. Der ordentliche Haushalt der Vereinten Nationen – Wer entscheidet über Höhe und Aufteilung? | 40 |
| 2.3. Deutschland – Ein pünktlicher Zahler? | 46 |
| Kapitel 3 | |
| Die Friedensoperationen der Vereinten Nationen – Wer soll die Kosten tragen? | 51 |
| Kapitel 4 | |
| Freiwillige Zahlungen Deutschlands an die Vereinten Nationen | 61 |
| 4.1. Friedenskonsolidierung (Friedenskonsolidierungsfonds der Vereinten Nationen) | 61 |
| 4.2. Menschenrechte (OHCHR – Das Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Menschenrechte) | 67 |
| 4.3. Humanitäre Maßnahmen (OCHA – Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten) | 73 |
| 4.4. AIDS-Bekämpfung (UNAIDS – Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV/AIDS) | 86 |

Kapitel 5

Freiwillige Beitragsleistungen Deutschlands

an ausgewählte VN-Programme und -Fonds..... 91

- 5.1 Entwicklung (UNDP – Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)..... 92
- 5.2 Umwelt (UNEP – Umweltprogramm der Vereinten Nationen) 97
- 5.3 Bevölkerung (UNFPA – Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen) 105
- 5.4 Flüchtlinge (UNHCR – Das Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen)..... 110
- 5.5 Kinder (UNICEF – Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)..... 115
- 5.6 Palästina-Flüchtlinge (UNRWA – Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten 123
- 5.7 Ernährung (WFP – Das Welternährungsprogramm) 128

Kapitel 6

Zusammenfassung und Ausblick 135

Kapitel 7

Anhang – VN-Programmhaushaltsplan 2014–2015..... 157

Kapitel 8

Literaturhinweise 163

- 8.1 Primärliteratur (überwiegend 2013 und 2014)..... 163
- 8.2 Sekundärliteratur (ab 2000) 166

Vorwort

Das Jahr 2015 ist für die Vereinten Nationen ein besonderes Jahr. Einerseits feiert die Weltorganisation ihr 70-jähriges Bestehen, andererseits soll im September die Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung mit ihren 17 Zielen verabschiedet werden – eine sehr ehrgeizige Agenda für die kommenden 15 Jahre. Sie bezieht sich nicht nur auf die armen, sondern auch auf die reichen Staaten. Es geht nicht mehr um Nehmer- und Geberstaaten, sondern um eine neue globale Partnerschaft. Alle Staaten sind aufgefordert, gemeinsame Ziele für eine nachhaltige Entwicklung zu formulieren und dazu beizutragen, dass sie zu Hause und weltweit realisiert werden.

Die Millenniumsziele, das wissen wir heute, konnten in vielen Bereichen nicht erreicht werden. Umso wichtiger ist es, in diesem Jahr einen entsprechenden Überleitungsprozess zu entwickeln und die in der Post-2015-Agenda festgelegten Ziele einer nachhaltigen Entwicklung ernsthaft in Angriff zu nehmen. Dieser Prozess geht uns alle an. Warum brauchen wir Entwicklungszusammenarbeit? Wer vom Anhalter Bahnhof aus in Berlin entlang der Stresemannstraße den Weg zum Eingang des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sucht, findet 18 Antworten zu dieser Frage, die auch in diesem Buch abgedruckt werden. Sie bringen in aller Deutlichkeit zum Ausdruck, warum wir mehr Verantwortung übernehmen müssen.

Zum erfolgreichen Abschluss der Post-2015-Agenda fehlen außerdem noch zwei wichtige Ergänzungen: Was können wir von der Dritten VN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung Mitte Juli 2015 in Addis Abeba an konkreten Ergebnissen erwarten? Und: Welche Ergebnisse wird die VN-Klima-Konferenz Mitte Dezember 2015 in Paris erzielen? Ohne erfolgreiche Abschlüsse der beiden Konferenzen wird es nicht gelingen, das Konzept der drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung (wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung) unter angemessener Berücksichtigung der gegenseitigen Abhängigkeiten zu verwirklichen.

Die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN) begleitet diese Prozesse kritisch-konstruktiv. Ohne deren finanzielle Hilfe bei der Manuskripterstellung und Drucklegung wäre dieser Band nicht denkbar gewesen. Die

DGVN hat in ihrer Rolle als Herausgeber mehrerer Veröffentlichungen zur Finanzierung des VN-System eine wichtige Funktion in der deutschen VN-Forschung übernommen. Dafür gilt auch diesmal der Dank des Autors, der aufgrund jahrzehntelanger Beschäftigung mit diesem Thema über eine umfassende Datenbank verfügt, die sich nur teilweise auf den Webseiten der DGVN und des Global Policy Forum wiederfindet. Interessierte Forschungseinrichtungen sind hiermit eingeladen, diese Materialien zum Zwecke der weiteren Aktualisierung und Auswertung beim Autor abzurufen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Wolfgang Obenland, M. A., vom Global Policy Forum für seine kritisch-konstruktive Durchsicht des Manuskripts und die wertvollen Anregungen. Zu danken ist weiterhin Herr Björn Neugebauer, B. Sc., für seine große Mühe bei der technischen Erstellung der zahlreichen Tabellen und Abbildungen sowie bei der Schlussfassung des Manuskripts. Auch Herrn Dr. rer. pol. Faridul Islam ist für die konstruktive Mitarbeit bei der Erstellung einer Reihe von Abbildungen zu danken. Bedanken möchte ich mich auch beim Verlag Frank & Timme und dessen Team für die spontane Betreuung. Für den Inhalt der Studie und die darin enthaltenen Fehler zeichnet selbstverständlich der Autor allein verantwortlich.

Berlin, Mai 2015

Klaus Hüfner

Tabellenverzeichnis

Kapitel 1

| | | |
|---------------|---|----|
| Tabelle 1-01: | Der Jahresdurchschnitt des US-Dollar bzw. des Euro, 1991 bis 2013 (1 EUR=US-Dollar; 1 US-Dollar=EUR)..... | 26 |
| Tabelle 1-02: | Der Preisindex für die Lebenshaltung, 1991=100, sowie der Kaufkraft-Index des US-Dollars, 1991 bis 2013 (in Prozent)..... | 27 |
| Tabelle 1-03: | Deutschland: Entwicklung der Bevölkerung, 1991 bis 2013 (in Mio.) | 28 |

Kapitel 2

| | | |
|-----------------|---|----|
| Tabelle 2.1-01: | Vereinte Nationen: Beitragssätze ausgewählter Beitragszahler, 1991 bis 2015 (in Prozent) | 37 |
| Tabelle 2.1-02: | Die Anteile der EU-Staaten am ordentlichen VN-Haushalt, 1991 bis 2013–2015 (ausgewählte Jahre; in Prozent)..... | 39 |
| Tabelle 2.1-03: | Zur Entwicklung der Entlastungsformel, 1992–1994 bis 2013–2015 | 40 |
| Tabelle 2.2-01: | Vereinte Nationen: Entwicklung der Programm-Haushalte, 1990–1991 bis 2014–2015 (in US-Dollar)..... | 44 |
| Tabelle 2.2-02: | Vereinte Nationen: Verabschiedete ordentliche Haushalte (A), Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten (B), Pflichtbeiträge Deutschlands (C), 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 45 |
| Tabelle 2.3-01: | Zahlungstermine Deutschlands zum ordentlichen VN-Haushalt, 1991 bis 2015 | 49 |

Kapitel 3

- Tabelle 3-01: Entwicklung der Ausgaben für VN-Friedensoperationen und der ordentlichen VN-Haushalte, 1990–1991 bis 2012–2013 (in Mrd. US-Dollar) 58
- Tabelle 3-02: Deutschland: Pflichtbeiträge an die Vereinten Nationen, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) 59

Kapitel 4

- Tabelle 4.1-01: Friedenskonsolidierungsfonds: Die zehn größten Beitragszahler, 2006 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent – akkumuliert) 65
- Tabelle 4.2-01: Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR): Finanzierung im Überblick, 2000 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) 70
- Tabelle 4.2-02: Deutschland: Freiwillige Beiträge an OHCHR, 2002 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und in Prozent) 70
- Tabelle 4.2-03: Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR): Freiwillige Beitragsleistungen der TOP 10, 2002 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) 71
- Tabelle 4.3-01: Deutschland: Freiwillige Beiträge an OCHA, 1999 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) 78
- Tabelle 4.3-02: OCHA: Die zehn größten Beitragszahler, 2002 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) 79
- Tabelle 4.3-03: Zentraler Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (CERF): Die zehn größten Beitragszahler, 2006 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) 91
- Tabelle 4.3-04: Humanitäre Hilfe, weltweit: Die zehn größten Beitragsstaaten, 2000 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) 83

| | | |
|-----------------|--|----|
| Tabelle 4.3-05: | Vereinte Nationen: Humanitäre Hilfe, 2000 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent)..... | 85 |
| Tabelle 4.4-01: | Deutschland: Freiwillige Beiträge an UNAIDS, 1995 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 88 |
| Tabelle 4.4-02: | UNAIDS: Die zehn größten Beitragszahler, 1995 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) | 89 |

Kapitel 5

| | | |
|-----------------|---|-----|
| Tabelle 5.1-01: | Deutschland: Freiwillige Beiträge an UNDP, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar)..... | 94 |
| Tabelle 5.1-02: | UNDP: Die zehn größten Beitragszahler, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent)..... | 95 |
| Tabelle 5.2-01: | Deutschland: Freiwillige Beiträge an den UNEP-Umweltfonds, zweckgebundene Beiträge, Beiträge für MEAs und insgesamt, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar)..... | 102 |
| Tabelle 5.2-02: | UNEP-Umweltfonds: Die zehn größten Beitragszahler, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent)..... | 103 |
| Tabelle 5.3-01: | Deutschland: Freiwillige Beiträge an UNFPA, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 107 |
| Tabelle 5.3-02: | UNFPA: Die zehn größten Beitragszahler, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) | 108 |
| Tabelle 5.4-01: | Deutschland: Freiwillige Beiträge an UNHCR, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 112 |
| Tabelle 5.4-02: | UNHCR: Die zehn größten Beitragszahler, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) | 113 |
| Tabelle 5.5-01: | Deutschland: Freiwillige staatliche Beiträge an UNICEF, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar)..... | 119 |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| Tabelle 5.5-02: | Deutschland: Freiwillige Beiträge (staatlich und privat) an UNICEF, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar)..... | 120 |
| Tabelle 5.5-03: | UNICEF: Die zehn größten Beitragszahler, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) | 121 |
| Tabelle 5.6-01: | Deutschland: Freiwillige Beiträge an UNRWA, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 125 |
| Tabelle 5.6-02: | UNRWA: Die zehn größten Beitragszahler, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar und Prozent) | 126 |
| Tabelle 5.7-01: | Deutschland: Freiwillige Beiträge an WFP, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar)..... | 130 |
| Tabelle 5.7-02: | WFP: Die zehn größten Beitragszahler, 1991 bis 2014 (in Mio. US-Dollar und Prozent)..... | 131 |

Kapitel 6

| | | |
|---------------|--|-----|
| Tabelle 6-01: | Deutschland: Zum Verhältnis Pflichtbeiträge zu freiwilligen Beitragsleistungen, 1991 bis 2013 (in Prozent)..... | 146 |
| Tabelle 6-02: | Deutschland. Öffentliche Entwicklungshilfe 0,7%-Ziel, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar sowie Prozent des BNE)..... | 147 |
| Tabelle 6-03: | Deutschland: Geberposition im Vergleich („Top 10“), ausgewählte VN-Fonds und -Programme, 1991 bis 2013..... | 148 |
| Tabelle 6-04: | Deutschland: Beiträge an die Vereinten Nationen, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 149 |
| Tabelle 6-05: | Deutschland: Beiträge an das VN-System, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar)..... | 152 |

| | | |
|---------------|---|-----|
| Tabelle 6-06: | Deutschland: Pflichtbeiträge und freiwillige Beitragsleistungen an die Vereinten Nationen pro Kopf der Bevölkerung, 1991 bis 2013 (in US-Dollar, nominal und real)..... | 155 |
|---------------|---|-----|

Abbildungsverzeichnis

Kapitel 1

Abbildung 1-01: Der US-Dollar-Wert des Euro, 1991 bis 2013 22

Kapitel 2

Abbildung 2.1-01: Vereinte Nationen: Einzelschritte zur Bestimmung der (Pflicht)Beitragssätze 34

Abbildung 2.1-02: Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats: Pflichtbeiträge zum ordentlichen Haushalt, 1992 bis 2015 (in Prozent) 36

Abbildung 2.2-01: Vereinte Nationen: Entwicklung der Programm-Haushalte im Vergleich, 1990–1991 bis 2012–2013 (in Mio. US-Dollar) 42

Abbildung 2.3-01: Zahl der Staaten, die pünktlich und vollständig zahlen, sowie Anteil am ordentlichen VN-Haushalt, 1991 bis 2015 48

Kapitel 3

Abbildung 3-01: Entwicklung der Ausgaben für VN-Friedensoperationen und der ordentlichen VN-Haushalte, 1990–1991 bis 2012–2013 54

Abbildung 3-02: Deutschland: Pflichtbeiträge an die Vereinten Nationen, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar, nominal und real) 57

Kapitel 4

Abbildung 4.3-01: Vereinte Nationen: Humanitäre Hilfe, 2000 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) 77

Kapitel 5

Abbildung 5.2-01: UNEP: Anteil des Umweltfonds an den Gesamteinnahmen, 1991 bis 2013 (in Prozent) 100

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Abbildung 5.5-01: | UNICEF: Deutsche Beiträge (staatlich und privat), 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 118 |
|-------------------|---|-----|

Kapitel 6

| | | |
|-----------------|---|-----|
| Abbildung 6-01: | Deutschland: Zum Verhältnis Pflichtbeträge zu freiwilligen Beitragsleistungen, 1991 bis 2013 (in Prozent)..... | 137 |
| Abbildung 6-02: | Deutschland: Öffentliche Entwicklungshilfe, 1991 bis 2013, gezahlt und „nicht gezahlt“ (in Mio. US-Dollar)..... | 139 |
| Abbildung 6-03: | Deutschland: Öffentliche Entwicklungshilfe im Verhältnis zum BNE, 1991 bis 2013 (in Prozent)..... | 141 |
| Abbildung 6-04: | Deutschland: Beiträge an die Vereinten Nationen, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 143 |
| Abbildung 6-05: | Deutschland: Beiträge an das VN-System, 1991 bis 2013 (in Mio. US-Dollar) | 145 |

Kapitel 1

Einleitung

Das Jahr 2015 ist ein Schlüsseljahr für die Weltgemeinschaft. Gleich drei Weltkonferenzen finden innerhalb von nur fünf Monaten statt. Im November soll in Paris ein Nachfolger für das Kyoto-Protokoll auf den Weg gebracht werden. Ende September tagen bei den Vereinten Nationen in New York die Staats- und Regierungschefs, um eine Agenda nachhaltiger Entwicklung für die Zeit nach 2015 (die sog. Post-2015-Agenda) auf den Weg zu bringen. Den Anfang macht bereits im Juli 2015 die 3. Internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba, Äthiopien.

Auf allen drei Konferenzen werden notwendige Reformen der internationalen Kooperation der Staaten verhandelt. Bei der Klimakonferenz von Paris wird es in erster Linie darum gehen, wer welche Lasten tragen wird, um den fortschreitenden Klimawandel zu bremsen und seine nicht mehr aufzuhaltenden Folgen zu mildern. Auch die Verabschiedung der Post-2015-Agenda wird von Diskussionen darüber begleitet, welche Staaten welche Verantwortung für das Erreichen eines Pfades nachhaltiger Entwicklung zu tragen haben. Ganz konkret geht es bei der Konferenz von Addis Abeba darum, wie von wem die nötigen finanziellen Mittel für die Erreichung globaler Nachhaltigkeitsziele bereitgestellt werden können und welche strukturellen Maßnahmen begleitend notwendig sind.

Mit anderen Worten, es geht zu einem wesentlichen Teil um Finanzfragen. Weil gleichzeitig immer deutlicher wird, dass die von den jeweiligen Konferenzen angesprochenen Probleme gemeinsame Probleme der Weltgemeinschaft sind und daher gemeinsame Antworten erfordern, rückt die Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Sonderfonds und -programme verstärkt in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Damit die Organisationen der globalen Staatengemeinschaft aber ihre neuen und alten Aufgaben wahrnehmen können, sind sie auf eine verlässliche, regelmäßige und vorhersehbare finanzielle Unterstützung ihrer Mitglieder angewiesen. Das Gipfeljahr 2015 erfordert daher auch eine Diskussion über die Finanzierung der Vereinten Nationen.

Zeitgleich mit dem Voranschreiten der internationalen Agenda findet in Deutschland eine Diskussion über die Rolle des Landes innerhalb der internatio-