



UN-Finanzierung

Die Finanzierung des UN-Systems

Alle Jahre wieder im September, wenn die Generalversammlung der Vereinten Nationen tagt, werden Klagen über die missliche Finanzsituation der Weltorganisation laut. Das Thema "leere Kassen" ist für die Vereinten Nationen ein "Dauerbrenner". Die ständigen Finanznöte haben phasenweise die Tätigkeit der Vereinten Nationen entscheidend geprägt. Anfang der sechziger Jahre erreichte die finanzielle Misere ihren ersten Höhepunkt. Die Weigerung der Sowjetunion, ihren vollen Beitragszahlungen für UN - Friedensoperationen nachzukommen, stürzte die Weltorganisation in die damals tiefste Finanzkrise ihrer Geschichte. Seit Mitte der 80er Jahre versuchen die USA, über den "ökonomischen Hebel" Pflichtbeiträge ihre Interessen in der Weltorganisation durchzusetzen; ihre akkumulierten Rückstände verhindern seitdem, dass die UN ihre Funktionsfähigkeit wiedererlangt hat.

Seit Anfang der neunziger Jahre sind die Erwartungen, die an die Organisation angesichts der anstehenden weltweiten Probleme gestellt werden, noch nie so hoch gewesen. Mit Recht hat der UN-Generalsekretär Boutros-Ghali 1992 in seiner "Agenda für den Frieden" betont, dass "zwischen den dieser Organisation übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln sich ein krasses Missverhältnis aufgetan (hat)". Dies gebe Anlass zur Sorge, sowohl im Hinblick auf die langfristige Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen als auch in Bezug auf ihre Möglichkeiten eines wirksamen Krisenmanagements.

Im folgenden soll versucht werden, einige Informationslücken zu schliessen, die sich in der öffentlichen Diskussion in Deutschland gezeigt haben. Dabei geht es um Art und Umfang der Finanzierung der Vereinten Nationen im engerem Sinne, d.h. ihrer Haupt- und Nebenorgane, ferner der Sonderorganisationen, wie z.B. der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), wobei die Währungs- und Finanzorganisationen (IMF, Weltbank-Gruppe, IFAD) wegen ihrer Besonderheiten in der Ressourcenbeschaffung und -verwendung unberücksichtigt bleiben. Darüber hinaus wird auch auf die Beitragsumlagen zur Finanzierung der Friedensoperationen ("Blauhelme") eingegangen. Abschliessend soll der Beitrag Deutschlands zur Finanzierung des UN-Systems behandelt werden.

I. Ausgangslage

Die Zahlungsmoral der Mitgliedstaaten läßt weiterhin deutlich zu wünschen übrig. Nehmen wir als Beispiel das Haushaltsjahr 1998:

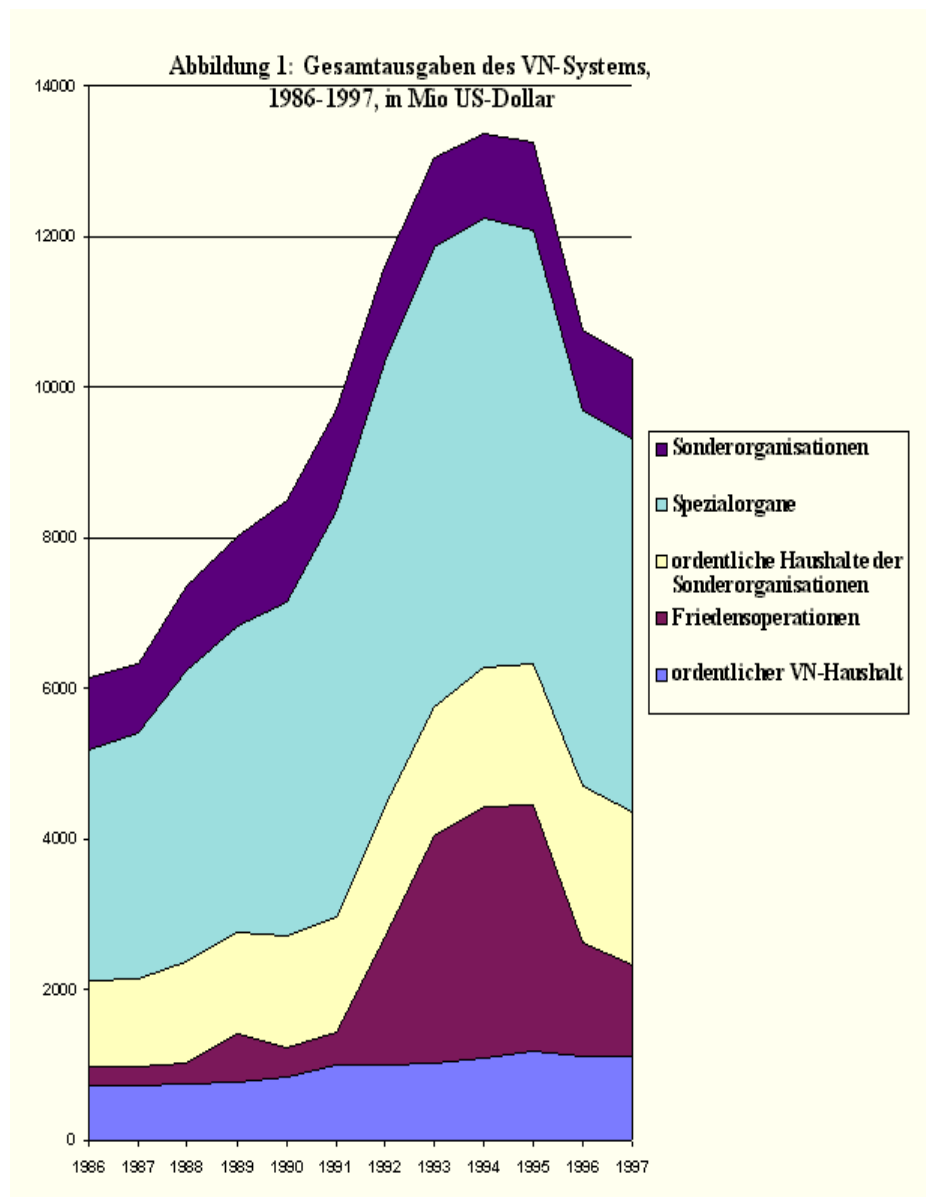
- Ende Dezember 1998 hatten 117 Mitgliedstaaten ihre Pflichtbeiträge zum ordentlichen UN-Haushalt 1998 und für vorangegangene Jahre in voller Höhe entrichtet; die USA wiesen einen Schuldenstand in Höhe von 316 Mio US-Dollar (= 76 Prozent aller Schulden) auf.
- Zu dieser Lücke müssen außerdem noch die fehlenden Geldmittel hinzugerechnet werden, die für die Friedensoperationen der Vereinten Nationen nicht entrichtet worden waren, deren Finanzierung über Sonderkonten des ordentlichen Hauhalts läuft. Sie betragen am 31. Dezember 1998 1.594 Mio US-Dollar; Hauptschuldner mit 1.001 Mio US-Dollar (= 60 Prozent aller Schulden) waren wiederum die USA.
- Bis zum 31. Januar 1999 hatten von 185 Mitgliedstaaten lediglich 32 ihre Pflichten erfüllt und pünktlich ihren (Pflicht-)Beitrag in vollem Umfang zum ordentlichen Haushalt gezahlt. Neben den nordischen Staaten gehörten hierzu auch Frankreich, Irland, Kanada, Neuseeland, die



UN Basis- Info

Niederlande und Rußland. Unter den großen Beitragszahlern, die keine Außenstände für vorangegangene Jahre aufwiesen, hatten Deutschland und Großbritannien zumindest eine erste Rate für 1999 eingezahlt.

Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der Gesamtausgaben des UN-Systems zwischen 1986 und 1997. Diese Ausgaben stiegen von 1986 bis 1991 von 6,1 auf 9,7 Mrd US-Dollar, wobei die Pflichtbeiträge von 2,1 auf knapp 3 Mrd US-Dollar anstiegen. Auffällig ist der hohe Anteil von freiwilligen Beitragsleistungen, die im gesamten Zeitraum von 4 auf 6,8 Mrd US-Dollar anstiegen und im Durchschnitt zwei Drittel und mehr der Gesamtausgaben ausmachten. Zwischen 1992 und 1995 stiegen die Gesamtausgaben von 11,6 auf 13,2 Mrd US-Dollar; ihren Höhepunkt erreichten sie 1995 mit 13,5 Mrd US-Dollar. Diese Steigerungen sind auf die hohen Kosten der Friedensoperationen mit jeweils über 3 Mrd US-Dollar in den Jahren 1993-1995 zurückzuführen. Aber auch die freiwilligen Beitragsleistungen der Spezialorgane stiegen deutlich in den Jahren 1990 bis 1995 von 4,4 auf knapp 6 Mrd US-Dollar an. Die starke Abnahme der Gesamtausgaben seit 1996 ist wiederum auf sinkende Ausgaben bei den Friedensoperationen und den Spezialorganen zurückzuführen.



II. Die drei "Säulen" der Finanzierung des UN-Systems

1. Übersicht

Das System der UN-Finanzierung läßt sich in drei "Säulen" aufteilen. Es handelt sich hierbei um

- Pflichtbeiträge,**
- Pflicht - Beitragsumlagen,**
- freiwillige Beitragsleistungen.**



Diese Beitragsarten unterscheiden sich in ihrer Zugehörigkeit zum ordentlichen oder außerordentlichen Haushalt der UN bzw. als Bestandteil der Finanzierung der Spezialorgane. Die später zu behandelnden Friedensoperationen werden fast ausschließlich durch besondere Pflichtbeiträge außerhalb des ordentlichen Haushalts, durch sogenannte Beitragsumlagen, finanziert. Die Sonderorganisationen unterscheiden ebenfalls zwischen Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beitragsleistungen.

2. Beitragsschlüssel und Pflichtbeiträge der UN

Die Finanzierung der Vereinten Nationen erfolgt durch Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten zum ordentlichen Haushalt. Die Pflichtbeiträge (assessed contributions) werden anhand eines Beitragsschlüssels (assessment scale) festgesetzt. Auf der Grundlage des Beitragsschlüssels wird die Summe errechnet, die jeder Mitgliedstaat anteilig zum UN-Haushalt beisteuern muss.

Obwohl es zu den Pflichten der Mitgliedstaaten gehört, ihre Beiträge zum ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen pünktlich und in vollem Umfang, d.h. vier Wochen nach der Benachrichtigung durch den UN-Generalsekretär, zu bezahlen, bleibt die Zahl derer, die pünktlich und vollständig zahlen können und wollen, gering.

Der Beitragsschlüssel wird alle drei Jahre auf Empfehlung des Beitragsausschusses (Committee on Contributions) von der Generalversammlung neu festgelegt. Der Beitragsausschuß errechnet seit Dezember 1997 zunächst den Beitragsanteil für die einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer Anteile am Welt-Bruttosozialprodukt. Dabei steht das Konzept der Zahlungsfähigkeit (capacity to pay) im Mittelpunkt. Derzeit werden die letzten sechs Jahre zugrundegelegt, für die Daten vorhanden sind (Referenzperiode). Danach erfolgt mit Hilfe eines inzwischen von 85 auf 80 Prozent abgesenkten Quotienten eine Korrektur für die bevölkerungsreichen Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen (low-income discount), wobei die Messlatte beim Weltdurchschnittseinkommen von 4.318 US-Dollar liegt.

Verzerrungen im Hinblick auf die Umsetzung des Prinzips der Zahlungsfähigkeit treten aufgrund der festgelegten Obergrenze (ceiling) und Untergrenze (floor) auf. Während die Obergrenze von 25 Prozent die USA begünstigt, bedeutete die Untergrenze von 0,01 Prozent bis 1997 eine Benachteiligung einiger sehr kleiner und armer Staaten. 1997 forderten die USA, die derzeit als einziger Mitgliedstaat mit 26,16 Prozent Anteil am Welt-Bruttosozialprodukt von der Obergrenze profitieren, für 1998 eine Absenkung auf 22 und für 2000 auf 20 Prozent. Dies würde bedeuten, dass die USA nur noch mit zwei Dritteln ihrer Zahlungsfähigkeit zum UN-Haushalt beitragen. Die Generalversammlung lehnte diese Forderung ab; sie erklärte sich aber bereit, darüber zu verhandeln, sobald die USA ihre Rückstände beglichen haben. Die Untergrenze lag seit 1978 bei 0,01 Prozent; auf Initiative Großbritanniens schlug die EU bereits 1995 deren vollständige Abschaffung vor. Auf Vorschlag der USA einigte man sich auf die neue Untergrenze von 0,001 Prozent ab 1998.

Aufgrund des 1998 gültigen Beitragsschlüssels waren 14 Staaten für fast 85 Prozent der ordentlichen Ausgaben der Vereinten Nationen verantwortlich (vgl. Tabelle 1). 30 Mitgliedstaaten hatten den Mindestbeitrag in Höhe von 0,001 Prozent, d.h. ihr Anteil betrug insgesamt 0,030 Prozent am ordentlichen Haushalt, zu zahlen. Zwischen 1998 und 2000 treten deutliche Veränderungen auf. Obwohl die Rangplätze 1-6 unverändert bleiben, fällt der Anstieg Japans um mehr als 2,5 Prozentpunkte auf. Deutschland weist nur eine leichte Steigerung von 9,630 auf 9,857 Prozent auf. Rußland rutscht von Rang 7 auf Rang 14 unter den für 1998 genannten 14 größten Zahlern ab. Im Jahr 2000 treten außerdem Korea (1,006 Prozent) und Argentinien (1,103 Prozent), das damit sogar vor Rußland rangiert, in den Club derjenigen Beitragszahler ein, die mehr als ein Prozent zum ordentlichen UN-Haushalt zahlen.



TABELLE 1

Die 14 größten Beitragszahler: Der Beitragsschlüssel für den ordentlichen UN-Haushalt für die Jahre 1998 und 2000

			Prozent	
Mitgliedstaat	1998		2000	
USA	25,000	(1.)	25,000	(1.)
Japan	17,981	(2.)	20,573	(2.)
Deutschland	9,630	(3.)	9,857	(3.)
Frankreich	6,494	(4.)	6,545	(4.)
Italien	5,394	(5.)	5,437	(5.)
Großbritannien	5,076	(6.)	5,092	(6.)
Russland	2,873	(7.)	1,077	(14.)
Kanada	2,825	(8.)	2,732	(7.)
Spanien	2,571	(9.)	2,591	(8.)
Niederlande	1,619	(10.)	1,632	(9.)
Brasilien	1,514	(11.)	1,471	(11.)
Australien	1,471	(12.)	1,483	(10.)
Schweden	1,099	(13.)	1,079	(13.)
Belgien	1,096	(14.)	1,104	(12.)
Insgesamt	84,643		85,673	

Die Mitgliedstaaten dürfen rechtlich weder bestimmen, wie ihre festgesetzten Beitragsanteile im einzelnen ausgegeben werden, noch einen Beitrag zurückhalten, der den Kosten einer bestimmten Tätigkeit der Vereinten Nationen entspricht, welche von dem Mitgliedstaat kritisiert wird. Obwohl sie dadurch ihre Pflichten verletzen, tun es einzelne Mitgliedstaaten dennoch. Da sämtliche Pflichtbeiträge in einen großen Pool gehen, beeinflussen solche Politikmaßnahmen nicht direkt die zur Diskussion stehenden Tätigkeiten, unterminieren aber schrittweise die finanzielle Potenz der Vereinten Nationen vor allem dann, wenn es sich z.B. um die Anteile des größten Beitragszahlers USA handelt.

Wußten Sie,

- dass 1991 die Operation Wüstensturm zur Befreiung Kuwaits 1,5 Mrd US-Dollar pro Tag gekostet hat?
- dass diese Summe ausgereicht hätte, um den ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen ein Jahr lang zu finanzieren?



Bei dem durch veranlagte Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten finanzierten ordentlichen Haushalt der Organisation (1998-99: 2,53 Mrd US-Dollar) handelt es sich um einen im US-Dollar aufgestellten Zwei-Jahres-Programm-Haushalt, der jeweils in einem geraden Jahr beginnt. Sowohl Volumen als auch Steigerungsraten des Haushalts wurden seit Anfang der achtziger Jahre von den größeren Beitragszahlern (u.a. USA, Japan, Sowjetunion, Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien) zunehmend kritisiert. Sie forderten ein reales Nullwachstum. Dies bedeutete, dass der UN-Haushalt seit Mitte der achtziger Jahre nur noch nominal, d.h. unter Berücksichtigung eines "Inflationszuschlags" wuchs, real jedoch stagnierte. Mit dem UN-Haushalt 1998-99 ist das von den USA geforderte nominale Nullwachstum erreicht, d.h. der UN-Haushalt wird real sinken.

Der ordentliche UN-Haushalt im engeren Sinne enthält sämtliche Ausgaben des Sekretariats, der Generalversammlung und anderer zwischenstaatlicher und Expertengremien der Vereinten Nationen. Die Kosten, die mit den Arbeiten des Sekretariates verbunden sind, sind in 13 Einzelpläne aufgegliedert, u.a. für

- politische Angelegenheiten
- wirtschaftliche und soziale Tätigkeiten
- Menschenrechte
- rechtliche Aktivitäten.

Der Haushalt deckt Kosten für die Tätigkeiten der Organisation ab, einschliesslich Gehälter für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, Reisekosten, Kosten für Treffen und Konferenzen sowie für die Erhaltung der Räumlichkeiten. Betont werden muss an dieser Stelle, dass der ordentliche Haushalt nicht für die Finanzierung der Friedensoperationen der Vereinten Nationen vorgesehen ist. Ausnahmen bilden die beiden Friedensoperationen in Palästina (UNTSO; seit Juni 1948, jährliche Kosten etwa 31 Mio US-Dollar) und in Indien/Pakistan (UNMOGIP; seit Januar 1949, jährliche Kosten etwa 8 Mio US-Dollar).

3. Beitragsumlagen für Friedensoperationen

Bei der zweiten Säule der Finanzierung des UN-Systems handelt es sich ebenfalls um Pflichtbeiträge. Sie dienen aber ausschliesslich der Finanzierung der Friedensoperationen. Von den gegenwärtig 17 Friedensoperationen der Vereinten Nationen werden zwei aus dem ordentlichen UN-Haushalt (UNTSO und UNMOGIP) bezahlt. Die weiteren 15 Friedensmissionen (neuerdings auch UNFICYP) werden auf der Grundlage der rechtlich verbindlichen Beitragsschlüssel durch sogenannte Beitragsumlagen sämtlicher UN- Mitgliedstaaten finanziert. Die Beitragsumlagen werden zusätzlich zu den Pflichtbeiträgen, aber auf vom ordentlichen Haushalt getrennte Konten entrichtet.

Folgende 1973 von der Generalversammlung festgelegte Beitragssätze gelten heute noch:

- die am wirtschaftlich wenigsten entwickelten UN-Mitglieder zahlen nur 10 Prozent ihres Pflicht-Beitragsanteils am UN-Haushalt, d.h. 0,0001 Prozent;
- die übrigen Entwicklungsländer zahlen 20 Prozent ihres Pflichtbeitrages;
- die Industrieländer zahlen ihren vollen Pflichtbeitrag;



- die fünf Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates zahlen ihre Pflichtbeiträge plus die sich durch die Entlastung der Entwicklungsländer ergebenden Mindereinnahmen im Verhältnis ihrer Pflichtbeiträge.

1996 haben die USA diese Abmachung von 1973 gebrochen; sie erklärten, in Zukunft nicht mehr als 25 Prozent der Kosten für die Friedensoperationen tragen zu wollen. Damit bleiben derzeit etwa 6 Prozentpunkte der Kostenaufbringung für Friedensoperationen ungedeckt.

Der deutliche Anstieg des Umfangs der Beitragsumlagen im Vergleich zum ordentlichen UN-Haushalt bereitete den Mitgliedstaaten Sorge, obwohl dessen Umfang im Vergleich zu den nationalen Verteidigungshaushalten nur einen Bruchteil ausmachte. In den Jahren 1993-1995 lagen die Kosten für Friedensoperationen deutlich über 3 Mrd pro Jahr, sind seitdem aber erheblich gesunken und entsprechen seit 1997 etwa dem UN-Haushalt - mit weiter sinkender Tendenz. 1997 zahlten die Mitgliedsstaaten von jedem US-Dollar ihrer Verteidigungsausgaben weniger als ein Viertel eines Cents für UN-Friedensoperationen.

Wußten Sie,

- **dass der 73tägige Krieg um das Kosovo gegen Jugoslawien alle kriegsführenden Parteien rund 40 Mrd DM gekostet hat?**
- **dass der Wiederaufbau etwa 100 Mrd DM kosten wird?**
- **dass die gesamten Ausgaben für das UN-System, finanziert durch Pflichtbeiträge und freiwillige Beitragsleistungen, 1997 weniger als 17 Mrd DM betragen?**

4. Freiwillige Beiträge

Als dritte Säule der Finanzierung des UN-Systems gelten die freiwilligen Beitragsleistungen an Spezial- bzw. Nebenorgane der Vereinten Nationen, wie z.B. das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), das Kinderhilfswerk (UNICEF), den Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) und das Welternährungsprogramm (WFP). Entscheidend für den Charakter dieser Finanzierungsform sind die Beitragszusagekonferenzen (pledging conferences), auf denen die einzelnen Mitgliedstaaten ihren Anteil an den freiwilligen Beiträgen in nationaler Währung selbst bestimmen. Insofern können die Staaten dadurch erheblichen Einfluß auf die Schwerpunkte in den Tätigkeiten der internationalen Organisationen nehmen. Zugleich treten deutliche Schwankungen auf, welche die Planungssicherheit der Spezialorgane gefährden. So sank z.B. Deutschlands Beitrag zwischen 1996 und 1997 von 88,5 auf 69,4 Mio US-Dollar; für 1999 wurden 85 Mio DM (= 45 Mio US-Dollar) in den Haushalt eingestellt, während die Haushaltsplanung für 2000 nur noch 42,5 Mio DM (= 22,5 Mio US-Dollar) vorsieht.



Freiwillige staatliche Beitragsleistungen an ausgewählte Spezialorgane der Vereinten Nationen, 1996 und 1997, in Mio US-Dollar (in Klammern: Deutschlands Beiträge)

Spezialorgan	1996	1997
Entwicklungsprogramm UNDP	855 (88,5)	767 (69,4)
Weltkinderhilfswerk (UNICEF)	735 (9,3)	747 (6,4)
Bevölkerungsfonds (UNFPA)	302 (30,8)	287 (24,3)
Hoher Flüchtlings-kommissar (UNHCR)	970 (22,0)	807 (19,2)
Welternährungs-programm (WFP)	1.336 (93,2)	1.265 (63,8)
Insgesamt	4.198 (243,8)	3.873 (183,1)

In Tabelle 3 werden die freiwilligen Beitragsleistungen der "Top 14" für 1992 und 1997 aufgeführt. Zunächst ist festzustellen, dass diese Leistungen insgesamt deutlich gesunken sind nämlich von 5,5 auf 4,1 Mrd US-Dollar. Mit Ausnahme Australiens haben alle anderen Staaten ihre freiwilligen Leistungen gekürzt; in einigen Fällen (Schweden, Italien, Frankreich) lagen die Kürzungen bei über 50 Prozent. Auffällig ist weiterhin, dass die beiden größten Pflichtbeitragszahler USA und Japan auch bei den freiwilligen Beitragsleistungen die beiden ersten Plätze einnehmen.

Für die freiwilligen Beiträge gibt es keine Obergrenze, so dass es durchaus vorkommt, dass einzelne Staaten - wie z.B. die nordischen Staaten und die Niederlande erheblich mehr zu den Kosten der Tätigkeiten der Spezial- bzw. Nebenorgane beitragen, als es ihrem Beitragsschlüssel entspräche (vgl. Tabelle 4). Vergleicht man den Umfang der freiwilligen Beitragsleistungen mit den gezahlten Pflicht-Beiträgen an das UN-System, so zahlten 1997 Norwegen auf jeden Pflicht-Dollar 12 freiwillige US-Dollar, Schweden und die Niederlande etwa 6 US-Dollar. Demgegenüber zahlten Deutschland und Italien auf jeden Pflicht-Dollar nur 0,6 freiwillige US-Dollar (vgl. Tabelle 4).

Durch Addition der Pflichtbeiträge und freiwilligen Beitragsleistungen können die Gesamtbeiträge an die Vereinten Nationen ermittelt werden. Umgerechnet auf den Beitrag pro Kopf der Bevölkerung zeigt sich, dass die nordischen Staaten, die Niederlande, aber auch die Schweiz als Nichtmitglied der Vereinten Nationen Spitzenstellungen einnehmen - eine Kennzahl für die Wertschätzung der entwicklungspolitischen Tätigkeiten der Vereinten Nationen durch diese Staaten (vgl. Tabelle 4). So zahlt der Spitzenreiter Norwegen pro Kopf der Bevölkerung etwa zehnmals soviel wie Deutschland, Großbritannien oder die USA.

TABELLE 3

Freiwillige Beitragsleistungen an das UN-System, 1992 und 1997, in Mio US-Dollar

Mitgliedstaat	1992	1997
---------------	------	------



USA	1.201	(1.)	1.053	(1.)
Japan	689	(2.)	550	(2.)
Niederlande	483	(4.)	395	(3.)
Norwegen	313	(8.)	305	(4.)
Schweden	645	(3.)	292	(5.)
Dänemark	316	(7.)	283	(6.)
Deutschland	313	(9.)	232	(7.)
Großbritannien	271	(10.)	215	(8.)
Kanada	337	(6.)	203	(9.)
Schweiz	193	(12.)	158	(10.)
Italien	340	(5.)	134	(11.)
Australien	85	(14.)	124	(12.)
Finnland	193	(11.)	86	(13.)
Frankreich	146	(13.)	63	(14.)
Insgesamt	5.525		4.093	

TABELLE 4

Gezahlte Pflichtbeiträge und freiwillige Leistungen an das UN-System, 1997, in Mio US-Dollar, Relation und pro Kopf der Bevölkerung, in US-Dollar

<i>Mitgliedstaat</i>	<i>Pflicht-Beiträge</i>	<i>freiwillige Leistungen</i>	<i>Relation</i>	<i>Pro-Kopf-Beitrag</i>
Norwegen	25,4	305,1	1 : 12,0	75,44 (1)
Dänemark	29,0	282,6	1 : 9,8	59,22 (2)
Schweden	51,8	292,2	1 : 5,6	38,90 (3)
Niederlande	66,1	395,4	1 : 6,0	29,74 (4)
Schweiz	28,8	128,8	1 : 4,5	22,28 (5)
Finnland	28,2	85,6	1 : 3,0	22,21 (6)
Kanada	118,0	202,5	1 : 1,7	10,70 (7)
Australien	64,3	124,0	1 : 1,9	10,28 (8)
Japan	604,8	549,8	1 : 0,9	9,18 (9)
Großbritannien	216,8	215,0	1 : 1,0	7,35 (10)
USA	898,0	1053,0	1 : 1,2	7,35 (11)
Deutschland	360,9	231,5	1 : 0,6	7,23 (12)
Italien	232,6	133,9	1 : 0,6	6,39 (13)
Frankreich	273,2	63,0	1 : 0,2	5,76 (14)



5. Ein Vergleich der drei wichtigsten “Säulen” der Finanzierung des UN-Systems

Vergleichend können über die drei wichtigsten Säulen der UN-Finanzierung folgende Aussagen gemacht werden:

- Die Pflichtbeiträge dienen in erster Linie der Finanzierung des ordentlichen Haushaltes der UN sowie teilweise auch der Verwaltungsausgaben ihrer Spezial- und Nebenorgane.
- Die hohe Summe der noch ausstehenden Pflichtbeiträge insbesondere der USA stellt die Funktionsfähigkeit der Vereinten Nationen zunehmend in Frage.
- Die Relation zwischen Pflichtbeiträgen zum ordentlichen UN-Haushalt und freiwilligen Beitragsleistungen, die 1994 und 1995 bei 1 : 5,8 lag, ist inzwischen auf 1 : 4,4 gesunken.
- Einzelne Staaten bringen durch erhebliche freiwillige Beitragsleistungen zum Ausdruck, dass sie den Tätigkeiten der Vereinten Nationen insbesondere auf entwicklungspolitischem Gebiet eine sehr hohe Priorität einräumen.
- Die Finanzierung der UN-Friedensoperationen gestaltet sich zunehmend schwieriger, da die USA einseitig das Finanzierungsmodell von 1973 gekündigt haben, so dass eine automatische Finanzierungslücke von etwa 6 Prozent-Punkten entsteht. Bereits heute können die eingesetzten UN-Friedenstruppen nur eingeschränkt tätig werden. Insgesamt machen die seit 1996 deutlich gesunkenen Kosten der UN-Friedensoperationen nur einen Bruchteil der weltweiten Rüstungsausgaben aus.

III. Rechtliche Grundlagen und gegenwärtiges Haushaltsverfahren

Nach Artikel 17, Abs. 1 Charta prüft und genehmigt die Generalversammlung den Haushaltsplan der Organisation. Artikel 17, Abs. 2 Charta sieht vor, dass die Ausgaben der Organisation von den UN-Mitgliedstaaten nach einem von der Generalversammlung festzusetzenden Beitragsschlüssel getragen werden.

Nach Artikel 18, Abs. 2 Charta bedürfen Beschlüsse der Generalversammlung über wichtige Fragen, zu denen auch Haushaltsfragen gehören, einer Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder, d.h. Stimmenthaltungen bleiben unberücksichtigt.

Artikel 19 Charta lautet: “Ein Mitglied der Vereinten Nationen, das mit der Zahlung seiner finanziellen Beiträge an die Organisation im Rückstand ist, hat in der Generalversammlung kein Stimmrecht, wenn der rückständige Beitrag die Höhe der Beiträge erreicht oder übersteigt, die dieses Mitglied für die vorausgegangenen zwei vollen Jahre schuldet. Die Generalversammlung kann ihm jedoch die Ausübung des Stimmrechts gestatten, wenn nach ihrer Überzeugung der Zahlungsverzug auf Umständen beruht, die dieses Mitglied nicht zu vertreten hat.”

Die Artikel 17, Abs.1 und 2, Artikel 18, Abs.2 und Artikel 19 Charta bilden die allgemeine Finanzverfassung der Vereinten Nationen. Zu berücksichtigen ist ferner Artikel 97 Charta, in dem der Generalsekretär als “der höchste Verwaltungsbeamte der Organisation” bezeichnet wird. In dieser Funktion ist er auch für die Vorbereitung, Vorlage und Durchführung des Haushalts der Organisation verantwortlich.

1986 beschloß die Generalversammlung ein neues Haushaltsverfahren, das erstmals für den UN Haushalt 1990/91 angewandt wurde. Danach legt der Generalsekretär auf der Basis des im vergangenen Jahr von der Generalversammlung bestimmten Haushaltsrahmens einen Haushaltsentwurf vor. Dieser Programmhaushalt enthält Angaben über das geschätzte Gesamtvolumen, Prioritäten, reales Wachstum etc.



UN Basis- Info

Zunächst berät der Ausschuss für Programm und Koordinierung (Committee on Programme and Coordination = CPC) über den Entwurf und gibt seine Stellungnahme dazu ab.

Als zweites Gremium begutachtet der Beratende Ausschuss für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions = ACABQ), ein Nebenorgan der Generalversammlung, den Programmhaushalt. Als Grundlage für sein Gutachten dienen dem ACABQ der von der Generalversammlung beschlossene Haushaltsrahmen und die Ausführungen des CPC. Der ACABQ formuliert selbst auch Vorschläge zur Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel; zumeist handelt es sich dabei jedoch um Einsparungsvorschläge.

Schliesslich berät dann der fünfte Hauptausschuss der Generalversammlung über den Haushaltsentwurf des Generalsekretärs. Auf diese Diskussionen haben die Stellungnahmen des CPC und ACABQ erheblichen Einfluß. Sein Beratungsergebnis legt der fünfte Hauptausschuss in Form einer Empfehlung der Generalversammlung vor, die dann den Haushalt mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit förmlich verabschiedet.

Betont werden muss die zunehmende Bedeutung des CPC. Ursprünglich ein nachgeordnetes Organ des ECOSOC (1962 gegründet), wurde dieser seit 1970 aus 21 Regierungsvertretern bestehende Ausschuss 1976 auch zu einem Unterorgan der Generalversammlung für Planung, Programmierung und Koordinierung. 1987 wurde die Mitgliederzahl auf 34 erhöht. Hintergrund dieser veränderten Mitgliedschaft ist die erweiterte Kompetenz bei der Prüfung der Entwürfe des Haushaltsrahmens und der Haushaltszusammensetzung. Um dem Verlangen der Hauptbeitragszahler entgegenzukommen, wird im erweiterten CPC im Konsensverfahren entschieden. Obwohl diese "Vorentscheidungen" unterhalb der formellen Entscheidungsebene der Generalversammlung stattfinden, obwohl die einschlägigen Vorschriften der Charta und der Geschäftsordnung ausdrücklich bestätigt wurden, ist 1986 mit dieser Resolution ohne Abstimmung ein faktisches Veto-Recht für die Hauptbeitragszahler in Haushaltsfragen geschaffen worden, das angesichts der Mehrheitsverhältnisse die Bedeutung des Artikel 18, Abs.2 für Haushaltsfragen erheblich relativiert. Hier wurde eine De-facto-Revision der Charta vorgenommen, damit die Hauptbeitragszahler nicht mehr in der Generalversammlung "automatisch" überstimmt werden können.

Der Beitrag Deutschlands zur Finanzierung der Vereinten Nationen

Deutschland ist stets ein ordentlicher Pflichtzahler gewesen. Zwar wird nicht prompt und pünktlich gezahlt, sondern in zwei Raten Anfang und Mitte des Jahres, um dem Anspruch des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln durch den Finanzminister Genüge zu tun, obwohl die Schwankungen der DM gegenüber dem US-Dollar oftmals auch das Gegenteil bewirkt haben und können, dennoch steht fest: Am Ende eines jeden Haushaltsjahres gehörte Deutschland nicht zu den Schuldnern.

Bei der Finanzierung der Beitragsumlagen für Friedensoperationen (diese sind zwischen 1991 und 1995 von 82,8 auf 285,0 Mio US-Dollar angestiegen, um danach deutlich zu sinken: 1997 waren es 91,3 Mio US-Dollar) kam es zu Verzögerungen, wenn es sich um unvorhergesehene Maßnahmen handelte, die dann über ein Haushaltsnachtragsgesetz zu bewilligen waren und erst danach bezahlt werden konnten.

In jüngster Zeit ist mehrfach das Finanzierungsargument auch für weitergehende politische Forderungen angeführt worden, so zum Beispiel in der Diskussion um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat.

So verlockend dieser "ökonomische Hebel" auch sein mag, er erweist sich bei näherer Betrachtung eher als untauglich:

- Zwar steht Deutschland mit seinen Finanzbeiträgen an dritter Stelle (vgl. Tabelle 1), aber es handelt sich um Pflichtbeiträge zum ordentlichen UN-Haushalt.



UN Basis- Info

- Bei den freiwilligen Beitragsleistungen zu den Spezialprogrammen der Vereinten Nationen steht Deutschland selbst mit seinen absoluten Beitragsleistungen nicht mehr an dritter Stelle (vgl. Tabelle 3).
- Relativ gemessen, z.B. bei den gesamten Beitragsleistungen pro Kopf der Bevölkerung, nimmt Deutschland unter den Hauptbeitragsländern nur noch einen hinteren Rangplatz ein (vgl. Tabelle 4).
- Deutschland wäre gut beraten, zunächst mit vermehrtem Finanzaufwand den Vereinten Nationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu helfen. Ein verstärktes politisches Engagement ergibt sich dann automatisch.
- Politikankündigungen, wie z.B. "Wenn das Sekretariat des UN-Entwicklungsprogramms von New York nach Bonn übersiedelt, dann sind wir auch bereit, unseren Beitrag zu den UNDP-Aktivitäten beträchtlich zu steigern", bewirken aber eher das Gegenteil.
- Die Betonung besonderer Sparzwänge ist irreführend, denn
 - 1) ist Geld vorhanden, wie das eben genannte Beispiel deutlich macht, und
 - 2) zeigt der 18-Mrd-DM-"Solidaritätsbeitrag" zum zweiten Golfkrieg 1991 auf, dass Summen für ein einzelnes Ereignis mobilisiert werden können, die in etwa dem entsprechen, was Deutschland zwischen 1974 und 1997 den Vereinten Nationen, ihren Spezialorganen und den Sonderorganisationen an freiwilligen und Pflichtbeiträgen insgesamt gezahlt hat.

Wußten Sie,

- **dass Deutschlands Kaffeesteueraufkommen 1996 mit 2,236 Mrd DM deutlich über dem ordentlichen UN-Haushalt mit 1,668 Mrd DM lag?**
- **dass Deutschlands Beitrag zu den UN-Friedensoperationen mit 186,435 Mio DM etwa 0,4 Prozent der Verteidigungsausgaben Deutschlands in Höhe von 47,381 Mrd DM ausmachte?**

Literaturhinweise:

Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971-1995. Teil 3A: Vereinte Nationen - Friedensoperationen - Spezialorgane. Bonn: UN-Verlag, 1997, 218 S. (DGVN-Texte 45).



UN Basis- Info

Hüfner, Klaus: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen. Teil 3: Finanzierung des Systems der Vereinten Nationen 1971-1995. Teil 3B: Sonderorganisationen - Gesamtdarstellungen - Alternative Finanzierungsmöglichkeiten. Bonn: UN-Verlag, 1997, 314 S. (DGVN-Texte 46).

Koch, Lothar: Haushaltsgestaltung nach Vorgabe des US-Kongresses. In: Vereinte Nationen 46/1, Februar 1998, S. 35.

Koschorreck, Wilfried: Beitragsfestsetzung weder gesenkt noch transparent. In: Vereinte Nationen 46/1, Februar 1998, S. 33-35.

Koschorreck, Wilfried: Zahlungsfähigkeit versus Zahlungsbereitschaft. In: Vereinte Nationen 45/5, Oktober 1997, S. 161-167.

Münch, Wolfgang: Beitragszahlungsmoral der Mitgliedstaaten internationaler Organisationen im UN-System. In: Götz, Volkmer; Selmer, Peter; Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.): Lieber amicorum Günther Jänicke - Zum 85. Geburtstag. Berlin: Springer-Verlag, 1998, 239-261.

Stand 1999

Text: Prof. Dr. Klaus Hüfner, Berlin

Redaktion: Anna Brassel