

# Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2004 bis 2007

Klaus Hüfner



Prof. Dr.

**Klaus Hüfner**, geb. 1939, ist Mitglied im DGVN-Präsidium, Ehrenpräsident der World Federation of United Nations Associations (WFUNA) und Senior Research Fellow beim Global Policy Forum, New York.

**Diese Aufstellung führt die Übersicht ›Deutsche Leistungen an den Verband der Vereinten Nationen 2000–2003‹, VN, 2/2005, S. 56f., fort. Für die Jahre 2004 und 2005 werden Ist-Werte und für 2006 und 2007 meist Soll-Werte (kursiv) ermittelt. Die Erklärungen zu den in diesem Text und in den Tabellen verwendeten Abkürzungen der Institutionen finden sich in ›Das UN-System auf einen Blick‹, VN, 1/2007, S.40. Dort nicht erläuterte Abkürzungen werden in den Anmerkungen aufgeführt.**

Die Magie der einzelnen Zahl ist beliebt und irreführend zugleich. Durch die Reduktion auf Einzelwerte wird die Komplexität sozialer Realität griffiger gestaltet. Aber es ist Vorsicht geboten, denn keine Zahl ›stimmt an sich‹. Vielmehr handelt es sich um grobe Näherungswerte, die meist ohne weitere Erklärungen verwendet werden. Nehmen wir zum Beispiel den zweijährigen ordentlichen Haushalt der Vereinten Nationen: Je nachdem, ob es sich um die Mittelbewilligung, um eine von möglicherweise mehreren revidierten Mittelbewilligungen, um die endgültige Mittelbewilligung oder die Ist-Rechnung der tatsächlich erfolgten Ausgaben handelt, existieren unterschiedliche Werte, die jedoch alle für sich genommen ›richtig‹ sind.

Um ihre Aufgaben im Auftrag ihrer Mitgliedstaaten erfüllen zu können, benötigen die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen und Spezialorgane finanzielle Ressourcen. Diese erhalten sie durch Pflichtbeiträge und durch freiwillige Beitragsleistungen. Um die Finanzleistungen Deutschlands zu ermitteln, können zwei Ansätze verfolgt werden, die sich entweder auf offizielle deutsche Quellen oder auf offizielle UN-Statistiken beziehen. Obwohl die finanziellen Leistungen (output) Deutschlands an den Verband der Vereinten Nationen zumindest annähernd dem Bedarf (input) aus der Sicht des UN-Systems entsprechen müsste, lassen sich solche Vergleiche nur in Einzelfällen durchführen. Einige Beispiele sollen dies verdeutlichen: Die deutschen Zahlungen erfolgen zu unterschiedlichen Zeiten in Euro; sie müssen aber bei den Pflichtbeiträgen für die Vereinten Nationen bestimmten veranlagten Summen in US-Dollar entsprechen. Im Falle einiger Sonderorganisationen (UPU, ITU, WIPO und WMO) wird der Haushalt in Schweizer Franken (sfr) aufgestellt. Welchen Beitrag Deutschland tatsächlich in Euro zahlt, hängt vom jeweiligen Wechselkurs zum Zeitpunkt der Transfers ab. Darüber hinaus entstehen zusätzliche Kosten für die Abwicklung der Bankgeschäfte.

Grundlage für die Veranlagung der Pflichtbeiträge sowohl zum ordentlichen UN-Haushalt als auch für

die Haushalte der Friedensoperationen ist eine von der Generalversammlung in der Regel auf jeweils drei Jahre beschlossene Beitragstabelle. Im hier behandelten Zeitraum 2004–2007 handelt es sich um die Beitragstabellen 2004–2006 (vgl. VN, 2/2004, S. 52) und 2007–2009 (vgl. S. 117f. in dieser Ausgabe).

## Schwierige Datenbeschaffung

Für Deutschland hat das Bundesministerium der Finanzen seit dem Jahr 1997 alljährlich eine Gesamtübersicht über Leistungen des Bundes an internationale und supranationale Organisationen erstellt. Diese enthielt auch Angaben über die Finanzströme der Bundesministerien an die Institutionen des UN-Verbands, wobei zwischen Pflichtleistungen und freiwilligen Leistungen unterschieden wurde. Die letzte Übersicht wurde im Jahr 2004 veröffentlicht; sie enthielt Ist-Werte für das Jahr 2003 und Soll-Werte für das Jahr 2004 (jeweils in Euro). Dadurch, dass diese Gesamtübersicht nicht mehr erstellt wird, ergaben sich für die vorliegende Zusammenstellung erhebliche Schwierigkeiten. So mussten für die vorliegenden Angaben in Tabelle B die verabschiedeten Bundeshaushaltspläne 2006 und 2007 herangezogen werden, die größtenteils auch die Ist-Werte für 2004 und 2005 enthalten. Darüber hinaus existieren nicht näher spezifizierte Sammelkategorien, wie zum Beispiel im Haushaltsplan des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), die mit 47,4 Mio. Euro für das Jahr 2004 und 29,9 Mio. für das Jahr 2005 beträchtliche Werte aufwiesen (Titel 2302 687 01). Da sie eine Zusammenfassung für ›Sonstige zweckgebundene Beiträge an die UN und Sonderorganisationen sowie andere internationale Einrichtungen und internationale NGOs für Einzelprojekte oder Sonderprogramme‹ darstellten, konnte nur mithilfe zuständiger Mitarbeiter/innen des BMZ eine Spezifizierung vorgenommen werden, die dann auch eine Annäherung an die entsprechende Aufgliederung der Übersicht B aus VN, 2/2005, ermöglichte.

Die eigentliche Intention, entweder sämtliche Zahlenwerte in Euro (= Output-Seite) oder in US-Dollar (= Input-Seite) auszuweisen, musste aufgegeben werden, da die Angaben der Vereinten Nationen für die Jahre 2004 und 2005, die in US-Dollar erfolgen, unvollständig oder sogar falsch sind. Es handelt sich um den alle zwei Jahre erscheinenden UN-Bericht ›Budgetary and Financial Situation of Organizations of the United Nations System‹. Am 28. Juli 2006 erschien der neunte Bericht – der dritte, für den der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des UN-

Systems (UN System Chief Executives Board for Coordination – CEB) verantwortlich zeichnet.

Übersicht A wurde auf der Grundlage der Daten des UN-Berichts erstellt, wobei fehlende beziehungsweise falsche Angaben (für die deutschen WHO-Pflichtbeiträge für das Jahr 2004 und den UPU-Beitragschlüssel für die Jahre 2006/2007) durch Anfragen bei den zuständigen Bundesministerien ergänzt werden mussten.

Für Übersicht B wurde auf die deutsche Output-Seite mit Angaben in Euro zurückgegriffen, weil die Unvollständigkeit im UN-Bericht besonders gravierend war: Einerseits fehlende Daten für UNEP, UNHCR, falsche Daten für UNICEF, weil die Beiträge des privaten Sektors (Deutsches Komitee für UNICEF) mitberücksichtigt wurden, die im Jahr 2005 immerhin knapp 94 Prozent der Gesamtzahlungen aus Deutschland ausmachten, andererseits Nichtberücksichtigung der zweckgebundenen freiwilligen Beitragsleistungen (= ›Non-Core‹-Beiträge).

Zusammenfassend sei daher nochmals betont, sämtliche hier aufgeführten Zahlen-Werte mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren. Denn es gibt keine vereinheitlichte Systematik. Dies gilt sowohl für die Output-Seite Deutschland, weil keine zwischen den zuständigen Bundesministerien abgestimmte Systematik mit einer Darstellung der deutschen Leistungen zum UN-Verband existiert, als auch für die Input-Seite UN-Verband, für den im Juli 2006 die Generalversammlung eine Harmonisierung aller Finanzberichte ab 1. Januar 2010 beschloss. Bis dahin sollen die ›International Public Sector Accounting Standards‹ (IPSAS) eingeführt werden.

## Übersicht A

Die nachfolgenden Aufstellungen in Übersicht A geben einen Überblick über die Entwicklung der **ordentlichen Haushalte der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen** (einschließlich UNWTO, die im Dezember 2003 den Status einer Sonderorganisation erhielt, und IAEA). Beim IWF, der Weltbankgruppe und dem IFAD erfolgt keine Veranlagung der Mitgliedstaaten zu Pflichtbeiträgen, weil deren Verwaltungshaushalte aus Geschäftstätigkeiten finanziert werden.

Bei den Angaben zu den ordentlichen Haushalten handelt es sich ausschließlich um die verabschiedeten Haushalte. Das gilt auch für die veranlagten Pflichtbeiträge insgesamt und für Deutschland, dessen Beiträge sich aus der jeweiligen Multiplikation der Pflichtbeiträge insgesamt mit dem Beitragsschlüssel für Deutschland ergaben.

Normalerweise stellen die veranlagten Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten den größten Einnahmeposten dar. Demgegenüber sind die Einnahmen, die sich aus Vermietungen, Verkauf von Souvenirs, Veröffentlichungen und Briefmarken sowie Besucherdienst ergeben, nur gering. Anders ist die Situation bei

der WIPO; hier leisten die Mitgliedstaaten nur einen sehr geringen Anteil an Pflichtbeiträgen, weil die Organisation über beträchtliche Einnahmen aus Gebühren, Dienstleistungen und Veröffentlichungen verfügt. Wegen der Besteuerung der Beamten-Gehälter (staff assessment) wird der Haushalt in der Regel aufgebläht, da diesen Einnahmen über einen Steuerausgleichsfonds (tax equalization fund) entsprechende Rückerstattungen gegenüberstehen. Im UN-Programmhaushalt 2006–2007 betrug dieser Posten rund 10,5 Prozent.

Insgesamt stiegen die Pflichtbeiträge zwischen 2004 und 2005 von 3,498 auf 3,864 Mrd. US-Dollar, wobei der Anstieg um 365,6 Mio. US-Dollar zum allergrößten Teil auf die Steigerung des UN-Haushalts mit 344,7 Mio. US-Dollar zurückzuführen ist. Der Anteil Deutschlands stieg in diesem Zeitraum von 317,5 auf 343,4 Mio. US-Dollar, das heißt um 25,9 Mio. US-Dollar, obwohl der Beitrag zum UN-Haushalt allein sich um fast 20 Mio. US-Dollar erhöhte. Die Differenzen erklären sich dadurch, dass teilweise die Beitragsschlüssel, teilweise die Pflichtbeiträge variierten.

Für die Jahre 2006 und 2007 werden so genannte Soll-Werte ermittelt, die für das Jahr 2007 insofern eine zusätzliche Fehlerquelle aufweisen als Ende 2006 von der Generalversammlung für die Jahre 2007–2009 eine neue Beitragstabelle verabschiedet wurde. Deutschlands Anteil beträgt für diese Jahre 8,577 Prozent, das heißt 0,085 Prozentpunkte weniger. Da bei den Pflichtbeiträgen in den Jahren 2006 und 2007 zumindest ein nominaler Anstieg zu erwarten ist und die Beitragsschlüssel der ›Großen Fünf‹ (ILO, FAO, UNESCO, WHO und IAEA) sich an der UN-Beitragstabelle orientieren, ist kaum mit einem Absinken der Pflichtbeiträge Deutschlands an die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen zu rechnen.

## Übersicht B

Hier wird ein Überblick über die **freiwilligen Beitragsleistungen an die Sonderorganisationen sowie UN-Spezialorgane** (Programme und Fonds) gegeben. Bei den Zahlenangaben handelt es sich um die Ist-Werte für die Jahre 2004 und 2005 sowie größtenteils auch für das Jahr 2006. Für 2007 fehlen in vielen Fällen die Soll-Werte (o.A.).

Für 2004 wurden insgesamt 213,3 Mio. Euro ermittelt. Der Anstieg um 84 Mio. Euro ist größtenteils über den Anstieg des Beitrags zum Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (44 Mio. Euro), zur Nothilfe für UNHCR und WFP sowie des ›Non-Core‹-Beitrags für UNDP (über 20 Mio. Euro) zu erklären.

## Übersicht C

Diese Übersicht führt die Einzahlungen Deutschlands auf **Kapital- und Fondsanteile an die Währungs- und Finanzinstitutionen** im UN-Verband auf. Neben den

Insgesamt stiegen die Pflichtbeiträge Deutschlands zum ordentlichen Haushalt zwischen 2004 und 2005 von 3,498 auf 3,864 Mrd. US-Dollar. Für die Jahre 2006 und 2007 ist ein zumindest nominaler Anstieg zu erwarten.

Auffüllungen der IDA- und IFAD-Mittel handelt es sich um die Globale Umweltfazilität (GEF) sowie den Multilateralen Fonds des Montrealer Protokolls.

## Übersicht D

Eine Ausgaben-Kategorie der Vereinten Nationen, die in den bisherigen Übersichten nicht aufgeführt worden ist, stellen die **Haushalte für Friedensoperationen** dar. Es handelt sich um Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten, wobei die Beitragstabelle zum ordentlichen UN-Haushalt den Ausgangspunkt für die Berechnungen darstellt. Im Rahmen eines Zehn-Stufen-Modells A–J gehört Deutschland zur Stufe B, den wirtschaftlich entwickelten Staaten, soweit sie nicht ständige Mitglieder des Sicherheitsrats sind. Ab Stufe C erhalten die Mitgliedstaaten Abschläge; in der untersten Stufe J befinden sich die wirtschaftlich am wenigsten entwickelten Länder, die einen Abschlag von 90 Prozent erhalten, das heißt lediglich zehn Prozentpunkte ihres Beitragsschlüssels zahlen. Während die Mitgliedstaaten in Gruppe B entsprechend ihrem Beitragsschlüssel zum ordentlichen UN-Haushalt veranlagt werden, müssen die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats proportional den Differenzbetrag zahlen, der sich aus der Umverteilung der übrigen Kosten ergibt, nachdem die Abschläge für die Mitgliedstaaten der Stufen C–J gemacht wurden.

Zählt man die Pflichtbeiträge und freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands zusammen, ergibt sich für das Jahr 2004 ein Gesamtbeitrag an den UN-Verband in Höhe von etwa 888 Mio. US-Dollar, für das Jahr 2005 von 1,107 Mrd. US-Dollar.

## Zusammenfassung

Es ergeben sich für die Jahre 2004 und 2005 Pflichtbeiträge für die ordentlichen Haushalte und Friedensoperationen in Höhe von 621,4 beziehungsweise 734,6 Mio. US-Dollar, wobei sich der deutliche Anstieg vor allem durch die Zunahme der Kosten für UN-Friedensoperationen um knapp 90 Mio. US-Dollar erklärt.

Die freiwilligen Beitragsleistungen stiegen in diesem Zeitraum von 213,5 auf 297,3 Mio. Euro. Bei den freiwilligen Beitragsleistungen sind vor allem Anstiege bei der Nothilfe (14,5 Mio. Euro), beim Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (44 Mio. Euro) und den zweckgebundenen Beiträgen an die UN und die Sonderorganisationen (25,5 Mio. Euro) zu registrieren. Bei einem durchschnittlichen Wechselkurs von 1 Euro = 1,25 US-Dollar entsprechen die Leistungen für das Jahr 2004 rund 267 Mio. US-Dollar und für das Jahr 2005 etwa 372 Mio. US-Dollar. Im Jahr 2006 erfolgten Rückgänge sowohl beim Globalen Fonds (10 Mio. Euro) als auch bei den zweckgebundenen Beiträgen (35 Mio. Euro). Dies lässt sich vor allem dadurch erklären, dass 2005 ein Jahr der Naturkatastrophen war (unter anderem der Tsunami und das Erdbeben in Südasiens), das zu besonders umfangreichen freiwilligen Beiträgen führte.

Zählt man die Pflichtbeiträge und freiwilligen Beitragsleistungen Deutschlands zusammen, ergibt sich

für das Jahr 2004 ein Gesamtbeitrag an den UN-Verband in Höhe von etwa 888 Mio. US-Dollar, für das Jahr 2005 von 1,107 Mrd. US-Dollar. Pro Kopf der Bevölkerung waren dies 13,4 US-Dollar beziehungsweise 10,7 Euro (zum Vergleich: die Verteidigungsausgaben betragen im Jahr 2005 pro Kopf der Bevölkerung 336,8 Euro).

Abschließend seien noch einige Vergleiche angeführt, die Aussagen zur Positionierung Deutschlands enthalten. Am 1. Februar 2006 veröffentlichte der UN-Generalsekretär eine Statistik über die zehn größten Zahler von Pflichtbeiträgen und freiwilligen Beitragszahlern zum UN-System (vgl. VN, 1–2/2006, S. 8, Tabelle 2). Erfasst wurden die Jahre 2002–2004 sowie der Durchschnitt für diese drei Jahre. Deutschland nahm hinter Großbritannien den 4. Platz ein, dicht gefolgt von den Niederlanden. Da Deutschland unter den Pflichtbeitragszahlern stets den dritten Platz einnahm, waren es offensichtlich die freiwilligen Beitragsleistungen, die dazu führten, dass Deutschland lediglich an vierter Stelle lag. Besonders gering war im Jahr 2004 der staatliche Beitrag Deutschlands für UNICEF (Großbritannien lag etwa beim 20-fachen, die Niederlande beim 12-fachen), beim UNFPA trugen Großbritannien über das Doppelte und Niederlande sogar mehr als das Vierfache bei. Bei den freiwilligen Beitragsleistungen für operative Aktivitäten der Sonderorganisationen lag Deutschland im Jahr 2004 bei 27 Mio. US-Dollar (zum Vergleich: Großbritannien 137,5 Mio. US-Dollar und Niederlande 93,4 Mio. US-Dollar).<sup>1</sup>

Auch im Jahr 2005 waren die Unterschiede gravierend: Zwar stieg Deutschlands freiwilliger Beitrag an die Sonderorganisationen auf 34 Mio. US-Dollar, aber die Beiträge Großbritanniens (300,8 Mio. US-Dollar) und der Niederlande (108,7 Mio. US-Dollar) stiegen ebenfalls. Im Ergebnis sank Deutschlands Anteil von rund 2 auf 1,6 Prozent.<sup>2</sup> Eine Rangliste der zehn größten Zahler an freiwilligen Beitragsleistungen führte Deutschland mit 472 Mio. US-Dollar an 8. Stelle, während Großbritannien mit 1051 Mio. US-Dollar den 2. und die Niederlande mit 788 Mio. US-Dollar den 4. Rang einnahmen.<sup>3</sup> Es bleibt daher abzuwarten, ob die von Deutschland auf dem G-8-Gipfel im Juni 2007 in Heiligendamm gemachten Zusagen auch tatsächlich umgesetzt und sich entsprechend in den UN-Statistiken niederschlagen werden.

<sup>1</sup> General Assembly/Economic and Social Council, Comprehensive Statistical Data on Operational Activities for Development for 2004, UN Doc. A/61/77–E/2006/59 v. 4.5.2006, Table A-5.

<sup>2</sup> General Assembly/Economic and Social Council, Comprehensive Statistical Data on Operational Activities for Development for 2005, UN Doc. A/62/74–E/2007/54. v. 30.4.2007, Table A-6.

<sup>3</sup> Ebd., Table 2.